



Fond za humanitarno pravo

Pravni i institucionalni okvir u Srbiji u pogledu prava i potreba civilnih žrtava rata

izveštaj Fonda za humanitarno pravo



Fond za humanitarno pravo

Pravni i institucionalni okvir u Srbiji u pogledu prava i potreba civilnih žrtava rata

izveštaj Fonda za humanitarno pravo

Beograd,
avgust 2017. godine



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Federal Department of Foreign Affairs FDFA

Izveštaj je objavljen uz podršku Ministarstva spoljnih poslova Švajcarske. Stavovi izneti u izveštaju pripadaju isključivo autoru i ne odražavaju nužno zvanične stavove Ministarstva spoljnih poslova Švajcarske.

Sadržaj

Uvod.....	5
I Opšti pravni okvir za civilne žrtve u Srbiji.....	7
1 Ustav Republike Srbije.....	7
2 Zakonski propisi iz oblasti boračko-invalidske zaštite.....	8
Zakon o pravima civilnih invalida rata.....	8
Propisi za ratne vojne invalide i članove porodica palih boraca i umrlih ratnih vojnih invalida.....	12
3 Podzakonski akti.....	14
4 Nacrt zakona o pravima boraca, vojnih invalida, civilnih invalida rata i članova njihovih porodica.....	15
5 Zakon o socijalnoj zaštiti.....	16
6 Zakon o socijalnom stanovanju.....	17
II Institucionalni okvir za civilne žrtve u Srbiji.....	19
1 Organi nadležni za sprovođenje Zakona o pravima civilnih invalida rata.....	19
Organj lokalne samouprave.....	19
Drugostepeni organi.....	20
2 Ustanove socijalne zaštite.....	21
III Prava, korisnici prava i postupak za sticanje prava po Zakonu o pravima civilnih invalida rata.....	23
1 Prava civilnih žrtava i njihovih porodica.....	23
Lična invalidnina.....	23
Mesečno novčano primanje.....	26
2 Civilne žrtve koje ostvaruju prava po Zakonu.....	28
Isključenost različitih kategorija žrtava iz zakonskog okvira.....	28
Broj i struktura postojećih korisnika.....	28
3 Postupak za ostvarivanje prava.....	31
Ishodi pojedinačnih zahteva.....	34
IV Usluge socijalne zaštite.....	38
V Stambeno zbrinjavanje civilnih žrtava rata.....	39

VI Prava civilnih žrtava u drugim državama bivše Jugoslavije.....	40
Hrvatska.....	40
Zakon o pravima žrtava seksualnog nasilja.....	42
Bosna i Hercegovina.....	44
Zakon o nestalim osobama.....	44
Federacija BiH.....	45
Republika Srpska.....	46
Kosovo.....	47
VII Standardi Evropske unije u vezi sa pravima žrtava.....	50
Pojam žrtve u pravu EU.....	50
Direktiva o kompenzaciji žrtvama krivičnih dela.....	51
Direktiva o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih dela.....	53
Usklađivanje Srbije sa direktivama EU.....	55
VIII Zaključci i preporuke.....	59

Uvod

Oružani sukobi na prostoru bivše Jugoslavije trajali su od 1991. do 2001. godine. Sukobi u Hrvatskoj (1991-1995), Bosni i Hercegovini (1992-1995) i na Kosovu (1998-1999) rezultirali su masovnim ubistvima civila, etničkim čišćenjem i progonom stotina hiljada ljudi, ali i velikim brojem teških zločina, neviđenih na tlu Evrope od završetka Drugog svetskog rata. Srbija je u ovim sukobima imala aktivnu i involuiranu ulogu. U kontekstu oružanih sukoba, vlasti u Srbiji su za vreme celog ovog perioda bile odgovorne za teška kršenja temeljnih prava sopstvenih građana iz reda nacionalnih manjina, ali i nekih pripadnika većinskog srpskog naroda. U Srbiji danas živi značajan broj građana koji su usled rata izbegli iz drugih država bivše Jugoslavije, a najveći deo ostao je da živi u njoj trajno. Među njima je nemali broj onih koji su preživeli zločine čije fizičke i psihičke posledice trpe i danas, a mnogi su u ratu izgubili jednog ili više članova porodice.

Osim zavidnih napora u stambenom zbrinjavanju i rešavanju statusa izbeglica i interno raseljenih, Srbija nije preduzela gotovo nikakve mere da adekvatno adresira prava i potrebe civilnih žrtava iz proteklih ratova i njihovih porodica. Broj ovih žrtava procenjuje se na najmanje 15.000. Pravni i institucionalni okvir nasleđeni su iz vremena socijalističke Jugoslavije, istovremeno okamenjeni u okviru socijalne zaštite. Zbog manjkavosti definicije civilne žrtve, najveći broj žrtava nije prepoznat u okviru postojećeg zakona. Prava rezervisana za civilne žrtve isključivo imaju oblik materijalne podrške, nedovoljne za današnje uslove života. Istovremeno ne postoje nikakve druge usluge socijalne zaštite – rehabilitativne, psihološke, integrativne ili inkluzivne prirode, koje bi bile specifično namenjene ovoj kategoriji ugroženih građana.

Nezadovoljstvo pojedinaca i udruženja žrtava jednoglasno poručuje da se oni, u drugoj deceniji nakon završetka sukoba, i dalje osećaju kao građani drugog reda. Ovo je naročito došlo do izražaja krajem 2014. godine, kada je u okviru predložene izmene normativnog okvira postala očigledna namera vlasti da se unaprede status i prava veterana i vojnih invalida, dok su civilne

žrtve ratova u potpunosti ostavljene po strani. Diskriminisanost i položaj žrtava rata sporedno je pitanje i u procesu pravne i institucionalne reforme u sklopu pregovora o pristupanju Evropskoj uniji, izuzev u uskoj oblasti krivičnih suđenja za ratne zločine.

Republiku Srbiju ratifikovane međunarodne konvencije obavezuju da svim pojedincima kojima su prekršena ljudska prava garantovana tim ugovorima pruži adekvatne reparacije, i to u svim primenjivim oblicima koji obuhvataju restituciju, kompenzaciju, mere rehabilitacije, pružanje satisfakcije i uspostavljanje garancija neponavljanja. Na državi je izbor koje mehanizme i mere će uspostaviti radi što boljeg postizanja reparativne svrhe – da se u najvećoj mogućoj meri i u najširem smislu žrtvi vрати достојанство i nadoknadi ono što je pretrpela.

6 Ovaj izveštaj Fonda za humanitarno pravo (FHP) daje kratak pregled postojećeg sistema u Srbiji u pogledu prava i potreba civilnih žrtava, nastoji da konstatiše njegove ključne nedostatke i identificuje preporuke za njegovu izmenu i poboljšanje.

I Opšti pravni okvir za civilne žrtve u Srbiji

I Ustav Republike Srbije

Ustav Srbije iz 2006. godine sadrži jednu odredbu koja se odnosi na žrtve rata. U Delu drugom, koji uređuje ljudska i manjinska prava i slobode, u četvrtom stavu člana 69 Ustava, naslovjenog „Socijalna zaštita”, navodi se da se „[i]nvalidima, ratnim veteranima i žrtvama rata pruža [...] posebna zaštita, u skladu sa zakonom”.

Iz ove odredbe i njenog mesta u tekstu najvišeg pravnog akta u zemlji može se zaključiti da je nameravana zaštita žrtava rata podvedena pod širi koncept socijalne zaštite, koja se odnosi na veći krug beneficijara.¹ To nije novina u pravnom sistemu Srbije, jer je slično ustavno i zakonsko rešenje postojalo i ranije. Žrtve rata, čiji pojam u ustavnom tekstu nije definisan, uvrštene su među kategorije građana koje imaju pravu na socijalnu zaštitu, a zakonodavnoj vlasti preneta je nadležnost i obaveza da to bliže uredi. Uzevši u obzir smisao norme, jasno je da se termin „žrtva” ne koristi u kontekstu osobe oštećene kakvim krivičnim delom ili drugim deliktom, već se odnosi na sve osobe koje su oštećene usled ratnih dešavanja. Stoga i pravo koje pripada ovoj kategoriji ne proizlazi iz kršenja kakvog drugog prava, već se ono ustavnom normom ustanovljava kao autonomno, dok je zakonodavcu ostavljeno da sadržinu tog prava, kao i uslove za njegovo ostvarivanje, podrobnije uredi.

I Član 69 stav 1 Ustava Republike Srbije (*Sl. glasnik RS* br. 98/06): „Građani i porodice kojima je neophodna društvena pomoć radi savladavanja socijalnih i životnih teškoća i stvaranja uslova za zadovoljavanje osnovnih životnih potreba, imaju pravo na socijalnu zaštitu, čije se pružanje zasniva na načelima socijalne pravde, humanizma i poštovanja ljudskog dostojanstva.” Član 69 stav 2 Ustava: „Prava zaposlenih i njihovih porodica na socijalno obezbeđenje i osiguranje uređuju se zakonom.”

2 Zakonski propisi iz oblasti boračko-invalididske zaštite

Zakon o pravima civilnih invalida rata

Zakon o pravima civilnih invalida rata centralni je zakon koji određuje i uređuje prava žrtava rata u Srbiji. Donet je 1996. godine, zamenivši do tada važeći Zakon o zaštiti civilnih invalida rata iz 1975. godine. Postojeći korisnici prava nastavili su da ih uživaju i po ovom zakonu, uz usklađivanje stečenih prava i njihovo podvođenje pod kategorije predviđene ovim zakonom.

Zakon predviđa sledeća prava: (1) lična invalidnina, (2) dodatak za negu i pomoć od strane drugog lica, (3) ortopedski dodatak, (4) zdravstvena zaštita i novčane naknade u vezi sa ostvarivanjem zdravstvene zaštite, (5) besplatna i povlašćena vožnja, (6) naknada za ishranu i smeštaj za vreme putovanja i boravka u drugom mestu po pozivu nadležnog organa, (7) mesečno novčano primanje i (8) naknada pogrebnih troškova.² Sva navedena prava su novčanog karaktera, bilo da se radi o isplatama u novcu (u redovnim mesečnim intervalima ili jednokratnim isplatama) ili o oslobođanju od pojedinih troškova (prilikom pružanja zdravstvenih usluga ili usluga prevoza). Republika Srbija obezbeđuje finansiranje ovih prava iz republičkog budžeta, a visina pojedinačnih davanja utvrđuje se na mesečnom nivou odgovarajućim odlukama Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, koje je i nadležno za sprovođenje Zakona. Zakonom je propisano da se na nivou lokalne samouprave mogu predvideti i druga prava ili povećati obim postojećih prava, ili se mogu odrediti povoljniji uslovi za njihovo sticanje, ali se sav teret proširenja zaštite u takvim slučajevima mora pokriti iz budžeta lokalne samouprave.³ Takođe, propisano je da se prava iz Zakona mogu koristiti samo ukoliko se već ne koriste po nekom drugom osnovu.⁴ U prvom redu se misli na korišćenje usluga zdravstvene zaštite i na ostvarivanje lične invalidnine, što govori o supsidijernom karakteru ovog propisa, čiji je cilj

² Član 4 Zakona o pravima civilnih invalida rata (*Sl. glasnik RS* br. 52/96).

³ Član 5 Zakona o pravima civilnih invalida rata (*Sl. glasnik RS* br. 52/96).

⁴ Član 6 Zakona o pravima civilnih invalida rata (*Sl. glasnik RS* br. 52/96).

pružanje socijalne zaštite samo onim osobama koje je iz nekih drugih razloga ne mogu ostvariti po drugim propisima, a ne i da omogući dodatni nivo zaštite ovoj posebnoj kategoriji ugroženih građana.

Najveći nedostatak Zakona o pravima civilnih invalida rata oličen je u uslovima koji se moraju ispuniti da bi se ostvarilo bilo koje predviđeno pravo, odnosno u definiciji korisnika prava. Zakon poznaje tri vrste potencijalnih korisnika: (1) civilni invalidi rata, (2) članovi porodice civilnih invalida rata i (3) članovi porodice civilne žrtve rata. Definisanje dva ključna termina – *civilni invalid rata* i *civilna žrtva rata* – u Zakonu je obavljeno na uzak i izrazito rigidan način, kojim nisu ispoštovani međunarodni standardi u pogledu prava žrtava kršenja osnovnih ljudskih prava, obavezujući i za Srbiju.⁵

Civilni invalid rata, prema članu 2 Zakona je:

9

[L]ice kod koga nastupi telesno oštećenje od najmanje 50% usled rane, povrede ili ozlede koje su ostavile vidne tragove, zadobijene zlostavljanjem ili lišenjem slobode od strane neprijatelja za vreme rata, izvođenja ratnih operacija, od zaostalog ratnog materijala ili neprijateljskih diverzantskih, odnosno terorističkih akcija,

dok se civilnom žrtvom rata smatra:

[Lice] koje je poginulo ili umrlo pod okolnostima iz člana 2 ovog zakona.

Kako će biti objašnjeno kasnije, odluka da li pojedinac ispunjava uslove radi priznavanja prava donosi se upravo primenom ovih definicija. Tako postavljeni uslovi znatno sužavaju krug civilnih žrtava oružanih sukoba.

Tako civilni invalid rata može biti samo osoba sa vidljivim fizičkim invaliditetom koji u procentima iznosi najmanje 50, prema utvrđenoj klasifikaciji koja se primenjuje i na vojne invalide.⁶ Kako se može raditi samo o fizičkim

5 Pravo žrtava na reparacije u Srbiji i standardi Evropskog suda za ljudska prava, izveštaj za 2014/2015, Fond za humanitarno pravo, Beograd, januar 2016, str. 19–26.

6 Videti str. 12–13.

oštećenjima organizma (organa ili delova tela), ovaj uslov ne može ispuniti nijedna žrtva koja, kao posledicu ratnih dejstava, pati od bolesti psihičke ili psihosomatske prirode.⁷ Isto tako, pravo na invalidinu neće ostvariti ni osoba čiji je invaliditet klasifikovan na manje od 50% (primera radi, osoba sa gubitkom sluha koji iznosi od 70 do 90% po Fowler-Sabine tablici ima invaliditet od 40%). Osobe koje su preživele silovanje ili bilo koji drugi oblik seksualnog nasilja takođe ne mogu ispuniti uslov za ostvarivanje prava po ovom zakonu, jer posledice takvih povreda po pravilu ne rezultiraju fizičkim oštećenjem organizma toliko ozbiljnog stepena. Sa druge strane, posledice seksualnog nasilja trajne su i ozbiljne po mentalno zdravlje žrtve, ali one pak nisu prepoznate u Zakonu.

10 Nedorečenost osnovnih elemenata u pomenutim definicijama, kao što su pojmovi *neprijatelja*, *rata*, *izvođenja ratnih operacija* i slično, ostavljaju mogućnost za različita tumačenja prilikom donošenja odluka o priznavanju prava u pojedinačnim slučajevima. Jasnog određenja ovih pojmoveva u samom Zakonu nema, što dovodi do toga da organi nadležni za odlučivanje različito tumače okolnosti pod kojima je došlo do povrede (u slučaju civilnog invalida rata) ili do pogibije (kada se radi o civilnoj žrtvi rata).⁸

Poseban problem stvara tumačenje teritorijalnog važenja Zakona, kada je reč o povredama koje su civili koji žive u Srbiji pretrpeli na teritoriji drugih država (pre svega drugih republika bivše Jugoslavije), odnosno o pogibiji civilne žrtve čiji članovi porodice danas žive u Srbiji, na teritoriji druge države. U Zakonu ne postoji odredba koja bi ovo pitanje precizno uredila. Praksa do 2012. godine pokazala je da su u ovakvim slučajevima zahtevi usvajani. Tada dolazi do naglog preokreta u tumačenju, najpre u Opštinskoj upravi u Priboju, očigledno potaknutog zahtevima koje su podneli članovi porodica Bošnjaka iz ove opštine koji su oteti i ubijeni u ratnom zločinu na teritoriji Bosne i Hercegovine, uz samu granicu. Svi ti zahtevi su odbijeni sa obrazloženjem da

7 Ovakvo tumačenje je potvrđeno u praksi organa koji primenjuju Zakon. Videti npr. rešenje Pokrajinskog sekretarijata za zdravstvo i socijalnu politiku AP Vojvodine broj 107-585-00016/2004-03 od 1. juna 2004. godine.

8 Videti str. 34–36.

se Zakon o pravima civilnih invalida rata, kao zakon Republike Srbije, ne može odnositi na slučajeve koji su se dogodili na teritoriji drugih republika, u skladu sa *načelima suverenosti i teritorijalnog važenja zakona*. Ovo novo tumačenje zapravo je postalo i tumačenje nadležnog Ministarstva, koje je, suočeno sa navodima o različitom, diskriminatorskom postupanju prema građanima na osnovu njihove nacionalnosti, počev od 2013. godine sprovelo službeni nadzor nad ranije donetim rešenjima i ukinulo priznata prava drugim korisnicima, ostvarena po osnovu događaja koji su se desili na teritoriji drugih republika SFRJ. Prema informacijama samog Ministarstva, za 14 ovakvih rešenja je pokrenut postupak ukidanja i ukupno 13 korisnika je izgubilo ranije stečena prava do 2015. godine⁹, ali je izvestan broj zahteva iz istih razloga odbijen i na opštinskom nivou.

Kako se pod civilnom žrtvom rata podrazumeva lice koje je poginulo ili umrlo pod okolnostima navedenim u članu 2 Zakona, članovi porodice osoba koje se vode kao nestale ne mogu ostvariti pravo na odgovarajuće mesečno novčano primanje sve dok svog nestalog člana porodice ne proglose za umrlog u vanparničnom sudskom postupku. Navedeni preduslov nije u skladu sa međunarodnim standardima u poštovanju prava porodica prisilno nestalih osoba i izričito je protivan članu 24 Konvencije o zaštiti svih lica od prisilnog nestanka, koju je Srbija ratifikovala.¹⁰

Među članove porodice civilnog invalida rata i civilne žrtve rata Zakon ubraja isključivo roditelje, decu i bračnog druga¹¹, izostavivši iz tog kruga braću i sestre žrtve, čak i u slučajevima kad su braća i sestre živeli u istom domaćinstvu sa žrtvom. Time se veza između bliskih srodnika svodi na zajednicu privređivanja, dok se potpuno zanemaruje emotivna dimenzija porodičnih odnosa.¹²

9 Odgovor Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja na zahtev FHP-a za pristup informacijama od javnog značaja od 3. februara 2016. godine, broj 07-00-00088/2016-15.

10 Zaključna zapažanja Komiteta za prisilne nestanke o izveštaju koji je podnela Srbija u skladu sa članom 29 stav I Konvencije, usvojena na 135. sastanku, 12. februara 2015. godine, par. 25–26.

11 Član 3 stav 3 Zakona o pravima civilnih invalida rata (*Sl. glasnik RS* br. 52/96).

12 *Pravo žrtava na reparacije u Srbiji i standardi Evropskog suda za ljudska prava*, izveštaj za 2014/2015, Fond za humanitarno pravo, Beograd, januar 2016, str. 26.

Najzad, kako se iz ugla zakonodavca nesporno radi o propisu iz oblasti socijalne zaštite, prava predviđena Zakonom omogućena su isključivo za državljane Srbije, koji u Srbiji imaju prebivalište, iako u samom Zakonu to nigde nije određeno. Prema stavu koji je zauzeo Vrhovni sud Srbije, svojstvo civilnog invalida rata se može priznati i licima koja u trenutku oštećenja organizma nisu imala državljanstvo Srbije, ako su naknadno postala državljeni.¹³ Ovakav stav podvlači socijalno gledište na prava rezervisana za domaće državljane, čime se dodatno potiskuje reparativna komponenta, u smislu satisfakcije za pretrpljenu povredu.

12

Imajući u vidu pre svega diskriminatorski karakter odredbi Zakona o pravima civilnih invalida rata, ali i njegovu suprotnost sa načelima pružanja socijalne pravde, onako kako su ona propisana u Ustavu, FHP je u maju 2016. godine Ustavnom суду Srbije podneo inicijativu za ocenu njegove ustavnosti, odnosno usklađenosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima. Godinu dana kasnije, Ustavni sud je ovu inicijativu odbacio¹⁴, zauzevši stav da Zakon ne diskriminiše ni po kom osnovu, te da je u potpunosti u okviru ovlašćenja zakonodavne vlasti da propiše domete socijalne politike u skladu sa finansijskim mogućnostima. Ustavni sud nije ispravno ocenio postojanje neposredne i posredne diskriminacije pojedinih žrtava na osnovu njihovog ličnog svojstva, uprkos obavezama koje proističu iz domaćeg zakonodavstva, ali i standardima uspostavljenim u primeni Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Propisi za ratne vojne invalide i članove porodica palih boraca i umrlih ratnih vojnih invalida

Propisi kojima se uređuju prava ratnih vojnih invalida i članova porodica palih boraca i umrlih ratnih vojnih invalida primenjuju se i na civilne invalide rata i članove porodice civilnih žrtava rata u pogledu

13 Presuda Vrhovnog suda Srbije Už. 24/04 od 1. jula 2004. godine.

14 Zaključak Ustavnog suda Republike Srbije IUz. 128/2016 od 19. aprila 2017. godine.

obima prava i načina i postupka njihovog ostvarivanja¹⁵, što ukazuje na supsidijarnost (i manju važnost) kategorije civilnih žrtava u odnosu na borce i vojna lica. Uz to, propisi namenjeni borcima, vojnim invalidima i članovima njihovih porodica mnogo su detaljniji i razrađeniji, a sadrže i donekle veći obim socijalne zaštite, stavljujući ih u povlašćeniji položaj u odnosu na civile.

S obzirom na federalno ustrojstvo bivše zajedničke države, ali potom i Savezne Republike Jugoslavije (koja je obuhvatala republike Srbiju i Crnu Goru od 1992. do 2003. godine), nadležnost u oblasti boračko-invalidske zaštite bila je podeljena između savezne i republičkih vlasti, na način da su saveznim propisima bila uređena osnovna prava boraca, porodica palih boraca i vojnih invalida, dok su republičkim propisima bliže uređivani načini ostvarivanja tih prava. Formiranjem Državne zajednice Srbija i Crna Gora, sve bivše savezne propise automatski su nasledile republike članice, pa su tako danas u Srbiji na snazi dva zakona – **Zakon o osnovnim pravima boraca, vojnih invalida i porodica palih boraca** (bivši savezni zakon) i **Zakon o pravima boraca, vojnih invalida i članova njihovih porodica** (republički zakon Srbije).

Najočiglednije proširenje obima socijalne zaštite za vojne invalide ogleda se u priznavanju prava na ličnu invalidinu za telesno oštećenje organizma koje iznosi 20% i više.¹⁶ Među dodatna prava koja mogu pod određenim uslovima uživati vojni invalidi spadaju naknada za vreme nezaposlenosti, banjsko i klimatsko lečenje i pravo na putničko motorno vozilo. Za razliku od srodnika civilne žrtve rata, potencijalne korisnike porodične invalidnine iza palog borca mogu činiti i brat, sestra, očuh, maćeha ili usvojilac palog borca, a u slučaju da bliži srodnici nisu ostvarili pravo, čak i baba i deda palog borca.¹⁷

15 Član 7 i član 8 stav I Zakona o pravima civilnih invalida rata (*Sl. glasnik RS* br. 52/96).

16 Član 25 Zakona o osnovnim pravima boraca, vojnih invalida i porodica palih boraca (*Sl. list SRJ* br. 24/98, 29/98 – ispr. i 25/00 – odluka SUS i *Sl. glasnik RS* br. 101/05 – dr. zakon i 111/09 – dr. zakon).

17 Čl. 32 i 33 Zakona o osnovnim pravima boraca, vojnih invalida i porodica palih boraca (*Sl. list SRJ* br. 24/98, 29/98 – ispr. i 25/00 – odluka SUS i *Sl. glasnik RS* br. 101/05 – dr. zakon i 111/09 – dr. zakon).

Oba pomenuta zakona nešto bliže uređuju tok postupka za odlučivanje o pravima podnositaca, uključujući nadležne organe i sastav lekarskih komisija za utvrđivanje procenta invaliditeta, što se shodno primenjuje i na podnosioce iz kruga civilnih invalida rata i članova porodica civilnih žrtava. Zahtevi u pogledu dokazivanja okolnosti povrede odnosno pogibije isti su i za vojna lica i za civile – dokazivanje se vrši na osnovu medicinske dokumentacije koja mora biti iz perioda kada se povreda odnosno pogibija dogodila, odnosno nastala najkasnije godinu dana nakon prestanka okolnosti vezanih za nju.¹⁸ Dok za pojedince koji su bili u aktivnoj vojnoj službi, zahvaljujući urednoj vojnoj administraciji, pribavljanje takve medicinske dokumentacije ne mora nužno predstavljati veliki problem, civili koji su se protiv svoje volje i često iznenadno našli usred oružanog sukoba u najvećem broju slučajeva ne poseduju adekvatnu dokumentaciju iz perioda koji se zakonom zahteva, već je ona mnogo češće kasnijeg datuma. To će po pravilu predstavljati prepreku i rezultirati odbijanjem (ili odbacivanjem) njihovog zahteva, o čemu svedoči i izvestan broj odbijanja prema podacima dobijenim od lokalnih samouprava.¹⁹

3 Podzakonski akti

Podzakonske akte neophodne za primenu gorenavedenih zakonskih propisa donosi nadležno Ministarstvo. Skoro svi pozakonski akti koji su trenutno na snazi doneti su još od strane saveznog ministarstva za socijalnu politiku SRJ (1998. godine), i primenjuju se kako na vojne tako i na civilne invalide, iako se civilni invalidi nigde u njima izričito ne pominju.

Pravilnik o utvrđivanju procenta vojnog invaliditeta precizira metodologiju određivanja procenta invaliditeta na osnovu utvrđenih vidljivih oštećenja organizma²⁰, a njegov sastavni deo je i **Lista procenta vojnog in-**

18 Videti član 12 Zakona o pravima civilnih invalida rata; u istom smislu i član 77 Zakona o osnovnim pravima boraca, vojnih invalida i porodica palih boraca.

19 Videti str. 35.

20 Pod vidljivim oštećenjem organizma podrazumeva se oštećenje ili uništenje dela tela vidljivo golim okom, kao i oštećenje ili uništenje unutrašnjeg organa koje je moguće dijagnostikovati nekom od priznatih medicinskih metoda.

validiteta, koja sadrži 307 tipova oštećenja organizma sa korespondirajućim procentom koji se pripisuje svakom tipu oštećenja.

Pravilnik o medicinskim indikacijama za razvrstavanje vojnih invalida u stepene dodatka za negu i pomoć propisuje koji teži oblici oštećenja organizma iziskuju da se o invalidu stara drugo lice, za koje se može dobiti pripadajući novčani dodatak.

Pravilnik o ortopedskim pomagalima (usvojen 2009. godine) propisuje medicinske indikacije na osnovu kojih se priznaje pravo na ortopedska i druga pomagala, utvrđuju se njihove vrste i rokovi trajanja, kao i postupak za ostvarivanje prava na ta pomagala.

Pravilnik o radu lekarskih komisija definiše lekarske komisije čiji je zadatak da daju nalaz i mišljenje o procentu invaliditeta, o pravu na ortopedski dodatak, ortopedska i druga pomagala, o pravu na dodatak za negu i pomoć, o nesposobnosti za privređivanje i drugim činjenicama relevantnim za odlučivanje. Prema ovom pravilniku postoje lekarska komisija u prvostepenom postupku, lekarska komisija u drugostepenom postupku i posebna lekarska komisija i uređen je njihov rad i obrasci na kojima dostavljaju nalaze.

U **Pravilniku o načinu ostvarivanja i korišćenja prava na besplatnu i povlašćenu vožnju** određuju se podrobниje uslovi za ostvarivanje ovog prava, kao i legitimacije i evidencija korisnika. Iako je zakonom besplatna i povlašćena vožnja predviđena i za civilne invalide rata, Pravilnik se odnosi samo na vojne invalide, a FHP nije uspeo da pribavi podatke da li civilni invalidi rata ostvaruju ovo pravo.

4 Nacrt zakona o pravima boraca, vojnih invalida, civilnih invalida rata i članova njihovih porodica

Namera kodifikovanja nasleđenih partikularnih propisa u oblasti boračko-invalidske zaštite doveđa je do izrade Nacrta zakona koji bi trebalo da objedini sve korisnike ove vrste socijalne zaštite, a koji je Ministarstvo za rad,

zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja objavilo u decembru 2014. godine. Sama kodifikacija nije postigla željeni rezultat – Nacrt zakona je obiman (sastoji se iz 249 članova), sadrži veliki broj upućivanja u okviru jednog teksta i nije pristupačan pravno neupućenom čitaocu ili potencijalnom korisniku. Što se tiče procesa izrade Nacrta, vladali su izrazita netransparentnost i izostanak javne rasprave, a udruženja civilnih žrtava nisu bila konsultovana u vezi sa izgledom Nacrta niti sa pojedinačnim rešenjima. Nakon primljenih primedbi udruženja i organizacija civilnog društva, Ministarstvo do danas nije objavilo rezultate javne rasprave, iako je na to zakonom obavezano, a sve potonje izmene na Nacrtu odbija da pruži na uvid javnosti.

Ako se uzme u obzir poslednja dostupna verzija Nacrta iz oktobra 2015. godine, objavljena na internet stranici Republičkog sekretarijata za javne politike, primetno je nastojanje autora da se unapredi položaj vojnih invalida i njihovih porodica, uvođenjem novih prava (profesionalna rehabilitacija, prioritet pri upisu u obrazovne ustanove, dodeli stipendija i smeštaja u đačke i studentske domove, prioritet u rešavanju zakonom utvrđenih prava i interesa, poreske i carinske olakšice itd). S druge strane, prava civilnih invalida rata i porodica civilnih žrtava rata nisu ni u jednom aspektu povećana, već se za njih zadržava postojeći pravni režim. Diskriminacija civila pogodenih oružanim sukobom na ovaj način postaje još očiglednija, te je sam Nacrt bio predmet kritika relevantnih međunarodnih tela koja prate poštovanje ljudskih prava u Srbiji.²¹

5 Zakon o socijalnoj zaštiti

Zakon o socijalnoj zaštiti predstavlja krovni zakon kojim se uređuje ustavno pravo građana na socijalnu zaštitu i definišu ciljevi mera države u ovoj oblasti, među kojima su: dostizanje i održavanje minimalne materijalne sigurnosti pojedinca i porodice; obezbeđivanje usluga i ostvarivanje prava u socijalnoj zaštiti; stvaranje jednakih mogućnosti i podsticanje socijalne uključenosti.

21 Izveštaj Nilsa Muižnieksa, Komesara za ljudska prava Saveta Evrope, nakon njegove posete Srbiji od 16. do 20. marta 2015. godine, CommDH(2015)14, Strazbur, 8. jul 2015. godine, par. 30.

Kao dve glavne vrste mera Zakon prepoznae usluge socijalne zaštite i mere materijalne podrške.²² Dok materijalnu podršku čine novčana davanja (poput invalidnine, mesečnog novčanog primanja i jednokratne pomoći), usluge socijalne zaštite obuhvataju različite aktivnosti pružanja podrške i pomoći pojedincu i porodici radi poboljšanja, odnosno očuvanja kvaliteta života, otklanjanja ili ublažavanja rizika nepovoljnih životnih okolnosti, kao i stvaranje mogućnosti da oni samostalno žive u društvu. Kako je objašnjeno u daljem tekstu, nijedna od ovih usluga koje postoje u Srbiji nije specifično namenjena potrebama civilnih žrtava oružanih sukoba, niti je dizajnirana imajući u vidu ovu kategoriju stanovništva. Civilne žrtve mogu, kao i svi drugi građani, koristiti usluge socijalne zaštite ukoliko se za njih kvalifikuju (primera radi, usled starosti, nepokretnosti, nesposobnosti za samostalan život i sl).

Zakonom se uspostavlja sistem socijalne zaštite u Srbiji i osnivaju se ustanove za pružanje socijalne zaštite – centri za socijalni rad na nivou lokalne samouprave i specijalizovane ustanove socijalne zaštite, kao i ustanove na republičkom i pokrajinskom nivou čija je uloga razvoj i unapređenje socijalne zaštite.

6 Zakon o socijalnom stanovanju

Zakon o socijalnom stanovanju donet je 2009. godine i važio je ukupno šest godina.²³ Predmet ovog zakona bilo je uređivanje uslova i načina za ostvarivanje socijalnog stanovanja, u skladu sa Nacionalnom strategijom socijalnog stanovanja. Kao nosioci aktivnosti socijalnog zbrinjavanja bili su predviđeni organi lokalne samouprave, koji je trebalo da donesu lokalnu strategiju socijalnog stanovanja u skladu sa Nacionalnom i planiraju razvoj socijalnog stanovanja određivanjem budžetskih sredstava, vođenjem odgovarajuće zemljишne politike i prostornog planiranja i osnivanjem, samostalno ili sa drugim jedinicama lokalne samouprave, lokalnih neprofitnih stambenih

22 Član 5. Zakona o socijalnoj zaštiti (*Sl. glasnik RS* br. 24/11).

23 Prestao je da važi članom 157 tačka 3 Zakona o stanovanju i održavanju zgrada (*Sl. glasnik RS* br. 104/16).

agencija.²⁴ Sa svoje strane, Vlada Republike Srbije je trebalo da doneše svoje programe socijalnog stanovanja²⁵, a takođe i da osnuje Republičku agenciju za stanovanje.²⁶

Zakon o socijalnom stanovanju predviđao je pravo na rešavanje stambenih potreba za lica bez stana, odnosno bez odgovarajućeg standarda, koja iz prihoda koje ostvaruju ne mogu da obezbede stan po tržišnim uslovima. Pri određivanju prioriteta za rešavanje stambenih potreba, uzimala su se u obzir različita merila – stambeni status, visina primanja, zdravstveno stanje, invalidnost, broj članova domaćinstva i imovinsko stanje. Posebno je bilo predviđeno da prednost imaju osobe koje pripadaju ranjivim društvenim grupama, među kojima su izričito nabrojani mlađi, deca bez roditeljskog staranja, samohrani roditelji, porodice sa više dece, samačka domaćinstva, osobe preko 65 godina starosti, osobe sa invaliditetom, vojni invalidi, **civilni invalidi rata**, izbeglice i interni raseljene osobe, Romi i pripadnici drugih socijalno ranjivih grupa.²⁷ Ovo je, dakle, jedini poseban zakonski propis koji je prepoznao civilne žrtve rata kao grupu kojoj treba dati prvenstvo u rešavanju jednog aspekta njenog socijalnog položaja.

Za šest godina primene, realizacija programa socijalnog stanovanja bila je skromna. Prema podacima dobijenim od opštinskih i gradskih uprava u Srbiji, bilo je tek nekoliko desetina slučajeva stambenog rešavanja, a nijedan se nije odnosio na civilne invalide rata ili na porodice civilnih žrtava rata.

24 Član 4 Zakona o socijalnom stanovanju (*Sl. glasnik RS* br. 72/09).

25 Član 6 Zakona o socijalnom stanovanju (*Sl. glasnik RS* br. 72/09).

26 Prestankom važenja Zakona o socijalnom stanovanju prestala je da postoji i Republička agencija za stanovanje, a njen delokrug i nadležnosti preuzele je ministarstvo nadležno za stambene poslove.

27 Član 10 Zakona o socijalnom stanovanju (*Sl. glasnik RS* br. 72/09).

II Institucionalni okvir za civilne žrtve u Srbiji

Kako je izloženo u prethodnom poglavlju gde je predstavljen pravni okvir, civilne žrtve u Srbiji u potpunosti potпадaju pod režim socijalne politike, te su i institucije koje su nadležne za ove osobe po svojoj prirodi upravni organi. Oni se mogu podeliti u dve grupe:

- **organi državne uprave i lokalne samouprave**, u čijoj nadležnosti je sprovođenje Zakona o pravima civilnih invalida rata, koji odlučuju o sticanju statusa korisnika po ovom zakonu i koji su zaduženi za isplatu novčanih iznosa u skladu sa priznatim pravima;
- **centri za socijalni rad**, kao posebni upravni organi koji pružaju druge usluge socijalne zaštite, i **zavodi za socijalnu zaštitu**, kao institucije sa zadatkom da prepoznaju prioritete u socijalnoj zaštiti i unaprede njen funkcionisanje.

19

I Organi nadležni za sprovođenje Zakona o pravima civilnih invalida rata

Organi lokalne samouprave

Organi lokalne samouprave – opštinske odnosno gradske uprave – nadležni su za rešavanje o pravima u prvom stepenu. U skladu sa Zakonom, oni te poslove obavljaju kao poverene.²⁸ U 25 gradskih uprava i u 135 opštinskih uprava to ovlašćenje je svrstano u delatnosti socijalne i zdravstvene zaštite, za šta po pravilu postoji posebna organizaciona jedinica unutar uprave (izuzetak čine opštinske uprave u najmanjim opštinama gde ne postoji podela na posebne organizacione jedinice). Prema raspoloživim informacijama dostupnim u

²⁸ Član 11 st. 1 i 3 Zakona o pravima civilnih invalida rata (Sl. glasnik RS br. 52/96).

informatorima o radu lokalnih samouprava, na poslovima boračko-invalidske zaštite u skoro svim opštinama i gradovima sistematizacijom je raspoređen najviše po jedan službenik, bez obzira na broj zahteva civilnih žrtava podnet ovom organu, odnosno na broj postojećih korisnika na teritoriji date opštine.

Organ lokalne samouprave stara se i o isplatama svim osobama kojima je priznat status, odnosno korisnicima prava iz Zakona. Sredstva za ove isplate obezbeđuju se u budžetu Republike Srbije. Lokalna samouprava može odlučiti da proširi obim zaštite za korisnike Zakona, ako za dodatna ili uvećana prava obezbedi sredstva iz sopstvenog budžeta. Na teritoriji Srbije, jedino je Skupština opštine Merošina donela odluku da prizna pravo na ličnu invalidinu civilnim invalidima rata sa minimalnim stepenom invaliditeta od 20%.

Budući da upravni organi Srbije više ne vrše svoje funkcije na teritoriji Kosova, pojedine opštine u Srbiji su preuzele dosijee postojećih korisnika čije se prebivalište nalazi na Kosovu, kao i nadležnost za odlučivanje po novim zahtevima.²⁹

Drugostepeni organi

Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja primarni je organ koji je nadležan za sprovođenje Zakona o pravima civilnih invalida rata. Osnovne funkcije Ministarstva u smislu sprovođenja Zakona, i ukupno u oblasti zaštite civilnih invalida rata i porodica civilnih žrtava rata, normativne su i kontrolne prirode.

U normativne poslove Ministarstva spadaju priprema i izrada nacrta zakona i drugih propisa u oblasti boračko-invalidske zaštite, zaštite civilnih invalida rata i njihovih porodica.

29 Na primer, Instrukcijom Ministarstva za socijalna pitanja broj 021-010036/2003-07 od 27. oktobra 2003. godine, Opština Raška preuzela je odlučivanje o zahtevima i isplatu priznatih davanja za osobe sa teritorije opština Zubin Potok i Leposavić i iz srpskih enklava na Kosovu.

Kontrolnu funkciju Ministarstvo vrši putem revizije i po žalbi na odluku prvostepenog organa. Revizija je redovan postupak upravnog nadzora koje Ministarstvo sprovodi nad svakim donetim rešenjem prvostepenog organa kojim se priznaje pravo iz Zakona. Ukoliko je na prvostepeno rešenje izjavljena žalba, Ministarstvo i po žalbi i po reviziji odlučuje jednim rešenjem. Postupak revizije odlaže izvršenje rešenja.

Unutar organizacione strukture Ministarstva postoji Sektor za boračko-invalidsku zaštitu, kojim rukovodi pomoćnik ministra zadužen za boračko-invalidsku zaštitu. U okviru Sektora izdvajaju se Odsek za normativne i poslove negovanja tradicija oslobođilačkih ratova Srbije i Odeljenje za normativne i upravno-pravne poslove. Po trenutnoj sistematizaciji, u celom Sektoru je predviđeno da radi 16 državnih službenika, a u ovom trenutku 13 radnih mesta je popunjeno.³⁰

21

Pokrajinskom sekretarijatu za socijalnu politiku, demografiju i ravnopravnost polova Autonomne Pokrajine Vojvodine i Sekretarijatu za socijalnu zaštitu Grada Beograda Zakonom je povereno odlučivanje po žalbi u drugom stepenu na rešenja prvostepenih opštinskih organa, za teritoriju Autonomne Pokrajine odnosno Grada Beograda.

2 Ustanove socijalne zaštite

Centri za socijalni rad su osnovne jedinice za pružanje usluga socijalne zaštite predviđenih Zakonom o socijalnoj zaštiti. Osnivaju ih lokalne samouprave, a jedan centar za socijalni rad mogu osnovati dve ili više lokalnih samouprava zajedno.³¹ Mesna nadležnost centra za socijalni rad utvrđuje se na osnovu mesta prebivališta korisnika socijalne zaštite.³² Centar za socijalni rad donosi uput za korišćenje određene usluge socijalne zaštite, po zahtevu stranke ili na sopstvenu inicijativu.

30 Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Informator o radu, Beograd, maj 2017, str. 48.

31 Član 14 Zakona o socijalnoj zaštiti (Sl. glasnik RS br. 24/11).

32 Član 68 stav 3 Zakona o socijalnoj zaštiti (Sl. glasnik RS br. 24/11).

Republički zavod za socijalnu zaštitu posebna je institucija čiji je osnivač Republika Srbija, u skladu sa Zakonom o socijalnoj zaštiti.³³ Zavod je osnovan 2005. godine sa zadatkom da prati i unapređuje opšti koncept, kao i praksu socijalne zaštite, te da podstiče razvoj i obavljanje istraživačkih i drugih poslova u oblasti socijalne zaštite. Osnovni poslovi Zavoda su praćenje kvaliteta stručnog rada i usluga u ustanovama socijalne zaštite; pružanje stručne podrške; istraživanje socijalnih pojava i problema, delatnosti i efekata socijalne zaštite; izrada analiza i izveštaja i predlaganje mera za unapređenje socijalne zaštite, kao i razvijanje sistema kvaliteta. Zavod takođe izrađuje, sprovodi i prati strategije i akcione planove; organizuje stručno usavršavanje i naučne skupove i informiše stručnu i širu javnost o sprovođenju socijalne zaštite.³⁴ Na nivou Autonomne Pokrajine osnovan je **Pokrajinski zavod za socijalnu zaštitu** sa istom ulogom i poslovima na teritoriji Vojvodine.

33 Član 163 Zakona o socijalnoj zaštiti (*Sl. glasnik RS* br. 24/11)

34 *Ibid.*

III Prava, korisnici prava i postupak za sticanje prava po Zakonu o pravima civilnih invalida rata

U ovom poglavlju ukratko će biti izložena glavna prava koja mogu ostvariti civilni invalidi rata, članovi njihovih porodica i članovi porodica civilne žrtve rata. Takođe će biti predstavljeni raspoloživi podaci o brojnom stanju navedenih korisnika prava. Na kraju će biti opisan upravni postupak po kome se ostvaruje neko od zakonskih prava.

I Prava civilnih žrtava i njihovih porodica

Kao što je već rečeno, sva prava iz Zakona za civilne invalide rata i porodice civilnih žrtava su novčane prirode. Nisu predviđene nikakve druge usluge socijalne zaštite, kao što su direktna podrška, rehabilitacija, psihološka ili savetodavna pomoć. Novčana davanja priznatim korisnicima mogu imati oblik direktne materijalne podrške podmirivanju osnovnih životnih potreba (invalidnina i mesečno novčano primanje) ili se pružaju namenski radi pribavljanja specifične druge usluge (ortopedski dodatak, dodatak za negu i pomoć od strane drugog lica, oslobođanje od plaćanja zdravstvenih usluga). Navedena davanja se razlikuju i po tome kojim se kategorijama korisnika mogu priznati.

Dva najvažnija davanja su lična invalidnina i mesečno novčano primanje. Oba imaju za cilj da poboljšaju materijalni položaj korisnika, što ukazuje da isplaćeni novac nikako nema funkciju reparacije odnosno satisfakcije za učinjenu povredu, već da se radi o tipičnoj socijalnoj pomoći.

Lična invalidnina

Lična invalidnina je redovno novčano socijalno davanje koje se isplaćuje jednom mesečno, a na nju ima pravo osoba kojoj je priznato svojstvo

civilnog invalida rata. Istom odlukom kojom se priznaje svojstvo utvrđuje se i procenat fizičkog oštećenja organizma, a na osnovu nalaza i mišljenja prvostepene lekarske komisije, koja taj procenat određuje u skladu sa Pravilnikom o utvrđivanju procenta vojnog invaliditeta. Civilni invalid rata se na osnovu utvrđenog procenta svrstava u jednu od grupa invaliditeta, koje korespondiraju sa grupama vojnih invalida. Kako minimalni stepen oštećenja organizma da bi civilni invalid mogao dobiti invalidinu iznosi 50% – dok je za vojne invalide dovoljan prag od 20% telesnog oštećenja – kod civilnih invalida rata ne postoje grupe VIII, IX i X, što je prikazano i u sledećoj tabeli.

Civilni invalidi rata		Vojni invalidi	
Stepen telesnog oštećenja	Grupa invaliditeta	Stepen telesnog oštećenja	Grupa invaliditeta
100% - NPDL*	I grupa	100% - NPDL*	I grupa
100%	II grupa	100%	II grupa
90%	III grupa	90%	III grupa
80%	IV grupa	80%	IV grupa
70%	V grupa	70%	V grupa
60%	VI grupa	60%	VI grupa
50%	VII grupa	50%	VII grupa
-	-	40%	VIII grupa
-	-	30%	IX grupa
-	-	20%	X grupa

* - I grupu invaliditeta čine osobe sa 100% invaliditeta kojima je za redovan život potrebna nega i pomoć drugog lica.

Iznos invalidnine se kategorije po izloženim grupama. Osnovicu za računanje iznosa koji će se isplatiti u datom mesecu predstavlja prosečna mesečna zarada (bez poreza i doprinosa) u Republici Srbiji, uvećana za 80%. Na primer, prosečna mesečna zarada u Srbiji u novembru 2016. godine iznosila

je 45.767,00 dinara, pa je osnovica za invalidninu u decembru 2016. iznosila 82.381,00 dinara.³⁵

I grupi invalida pripada 100% iznosa osnovice, a ostalim grupama odgovarajući manji procenat od osnovice³⁶, kao što se može videti ispod:

Grupa invaliditeta	Procenat osnovice	Iznos (RSD) za decembar 2016.
I grupa	100%	82.381,00
II grupa	73%	60.138,00
III grupa	55%	45.309,00
IV grupa	41%	33.776,00
V grupa	29%	23.890,00
VI grupa	18%	14.829,00
VII grupa	13%	10.709,00

25

Tačne iznose za svaki mesec svim službama za boračko-invalidsku zaštitu opštinskih i gradskih uprava šalje Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, u posebnom obaveštenju. I u ovim aktima se navode isključivo iznosi za vojne invalide, a opštom napomenom se upućuje na shodnu primenu i za civilne invalide rata.

35 Obaveštenje Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja broj 401-00-46/12/2016-18 od 26. decembra 2016. godine.

36 Procenti osnovice utvrđeni za svaku kategoriju invaliditeta propisani su članom 29 Zakona o osnovnim pravima boraca, vojnih invalida i porodica palih boraca (*Sl. list SRJ* br. 24/98, 29/98 – ispr. i 25/00 – odluka SUS i *Sl. glasnik RS* br. 101/05 – dr. zakon i 111/09 – dr. zakon).

Mesečno novčano primanje

Mesečno novčano primanje takođe predstavlja redovno socijalno davanje, koje za svrhu ima da omogući minimalne egzistencijalne uslove za život. Za razliku od invalidnine, koja je namenjena direktnoj preživeloj civilnoj žrtvi, mesečno novčano primanje dobijaju članovi porodice umrlog civilnog invalida rata, kao i članovi porodice poginule civilne žrtve rata. Pod članom porodice podrazumevaju se roditelji, deca i bračni drug, dok su ostali članovi porodice lišeni mogućnosti da navedeno pravo ostvare, čak i da su živeli u istom domaćinstvu sa civilnom žrtvom.³⁷

Mesečno novčano primanje nije bezuslovno, odnosno za njegovo ostvarivanje nije dovoljna činjenica srodstva sa umrlim civilnim invalidom rata ili sa poginulom civilnom žrtvom. Naime, potencijalni primalac mora biti **socijalno ugrožen**, što znači da je *materijalno neobezbeđen*, da je *nesposoban za privređivanje* i da ispunjava *uslov imovinskog cenzusa*.

26

Materijalna neobezbeđenost podrazumeva da osoba nema lične prihode, da nije u radnom odnosu, da ne obavlja delatnost ličnim radom, ne ostvaruje naknadu za vreme privremene nezaposlenosti ili ima druga izuzetna primanja.³⁸

Nesposobnim za privređivanje smatraju se: vojni i civilni invalidi od I do VI grupe; muškarci stariji od 60 i žene starije od 50 godina; osobe sa I kategorijom invalidnosti u smislu propisa o penzijskom i invalidskom osiguranju; deca do 15 godina ili dok su na redovnom školovanju, a najkasnije do navršenih 26 godina.³⁹

Pri ocenjivanju imovinskih uslova, uzimaju se u obzir redovni prihodi svih članova domaćinstva potencijalnog korisnika: prihod od poljoprivredne

37 Član 3 stav 3 Zakona o pravima civilnih invalida rata (*Sl. glasnik RS* br. 52/96).

38 Član 7 stav 2 Zakona o pravima boraca, vojnih invalida i članova njihovih porodica (*Sl. glasnik SRS* br. 54/89 i *Sl. glasnik RS* br. 137/04).

39 Član 8 Zakona o pravima boraca, vojnih invalida i članova njihovih porodica (*Sl. glasnik SRS* br. 54/89 i *Sl. glasnik RS* br. 137/04).

delatnosti; prihod iz radnog odnosa; prihod od obavljanja delatnosti ličnim radom; iznos penzije bez zaštitnog dodatka; prihod od imovine i mesečno novčano primanje i izuzetno mesečno novčano primanje članova domaćinstva.⁴⁰ Imovinski cenzus se određuje za svaku godinu i on iznosi 60% od prosečnog mesečnog prihoda ostvarenog u Srbiji za prethodnu godinu (a kada se radi o poljoprivrednim domaćinstvima, iznosi 45%).⁴¹

Mesečno novčano primanje, za razliku od invalidnine, nije ni trajnog karaktera. Kao što se može ostvariti tek kada i ako se steknu tri navedena uslova socijalne ugroženosti, tako pravo na ovo socijalno davanje može prestati kada bilo koji od ova tri uslova prestane da postoji (na primer, ako korisnik mlađi od 26 godina završi sa školovanjem i zaposli se).

Najzad, korisnicima koji su i dalje ispod imovinskog cenzusa, ali ostvaruju određene prihode, srazmerno se umanjuje iznos mesečnog novčanog primanja. S druge strane, taj iznos se može uvećati za samohrane korisnike – one korisnike koji u domaćinstvu nemaju članove uže porodice (bračni drug i deca) i roditelje sposobne za privređivanje, niti imaju članove uže porodice ili roditelje koji imaju ličnih prihoda ili prihoda od imovine.⁴² Iznos na kraju zavisi i od starosne dobi korisnika, pa je nešto veći za starije od 80 godina.

Navedena rešenja su nepravična prema srodnicima civilnih žrtava, jer ona uslovljavaju ostvarivanje prava velikim brojem ekonomskih uslova, koji nemaju nikakve veze sa činjenicom stradanja člana porodice kao civilne žrtve rata.

40 Član 9 stav 2 Zakona o pravima boraca, vojnih invalida i članova njihovih porodica (*Sl. glasnik SRS* br. 54/89 i *Sl. glasnik RS* br. 137/04).

41 Član 9 stav 3 Zakona o pravima boraca, vojnih invalida i članova njihovih porodica (*Sl. glasnik SRS* br. 54/89 i *Sl. glasnik RS* br. 137/04).

42 Član 7 stav 6 Zakona o pravima boraca, vojnih invalida i članova njihovih porodica (*Sl. glasnik SRS* br. 54/89 i *Sl. glasnik RS* br. 137/04).

2 Civilne žrtve koje ostvaruju prava po Zakonu

Isključenost različitih kategorija žrtava iz zakonskog okvira

Kako je analizirano u prethodnim poglavljima, zbog manjkavosti definicija korisnika prava po Zakonu o pravima civilnih invalida rata, što je stvorilo probleme u njihovom tumačenju, ili pak zbog namernog i neustavnog tumačenja tih definicija na štetu podnosiča zahteva, svake zaštite po ovom zakonu lišene su sledeće kategorije žrtava:

- žrtve koje pate od oboljenja psihičke ili psihosomatske prirode kao posledice pretrpljenih povreda;
- žrtve seksualnog nasilja u ratu;
- žrtve čiji stepen invaliditeta iznosi manje od 50% prema važećim propisima;
- žrtve povreda za koje su odgovorne snage koje Republika Srbija ne smatra neprijateljskim;
- članovi porodice prisilno nestalih osoba;
- žrtve čija se povreda ili pogibija dogodila izvan teritorije Srbije;
- žrtve čija se povreda ili pogibija dogodila izvan perioda formalno proglašenog ratnog stanja u Srbiji.

28

Broj i struktura postojećih korisnika

Prema utvrđenoj nadležnosti, Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja stara se o vođenju jedinstvene evidencije podataka o korisnicima prava u oblasti boračko-invalidske zaštite.⁴³ Prema podatku iz marta 2016. godine, **broj korisnika prava iz Zakona o pravima civilnih**

⁴³ Ministarstvo za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja, Informator o radu, Beograd, maj 2017, str. 26.

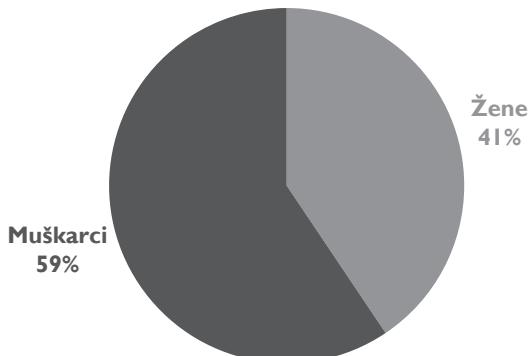
invalida rata je 1.554.⁴⁴ Ministarstvo istovremeno ne vodi evidenciju o broju podnetih zahteva, kao ni o broju zahteva koji su u prvom stepenu priznati, odbijeni ili odbačeni. Takve evidencije nalaze se u posedu odgovarajućih službi lokalnih samouprava.

FHP je putem zahteva za informacije od javnog značaja u maju 2017. pokušao da pribavi detaljnije podatke o broju podnetih zahteva i odlukama donetim po njima od organa lokalnih samouprava u Srbiji, kao i o polnoj i starosnoj strukturi postojećih korisnika prava po Zakonu o pravima civilnih invalida rata. Od ukupno **160 poslatih zahteva, podaci su dobijeni od 120** opštinskih i gradskih uprava, odnosno **podatke je dostavilo 75%** lokalnih samouprava u Srbiji. I pored visokog procenta odgovora, dobijeni i obrađeni podaci ne moraju nužno predstavljati potpuno tačnu sliku, s obzirom na to da neke od gradskih uprava većih gradova u Srbiji (Kragujevac, Kruševac i Niš) nisu dostavile tražene podatke u zakonskom roku. S druge strane, na osnovu raspoloživih podataka uočene su pravilnosti u postupanjima lokalnih organa širom zemlje, pa stoga procentualno izraženi podaci mogu verodostojno prikazati stvarno stanje.

Prema dobijenim podacima po zahtevima za informacije od javnog značaja, u 120 od 160 opština i gradova evidentirana su 782 korisnika prava iz Zakona, po svim kategorijama (civilni invalid rata, član porodice umrlog civilnog invalida rata i član porodice civilne žrtve rata). Od tog broja, **41% su žene** (318 korisnica) a **59% su muškarci** (464 korisnika). Može se, međutim, istaći da žene preovlađuju među korisnicima mesečnog novčanog primanja iza civilne žrtve rata, što ukazuje na to da su one često materijalno neobezbeđene, pa ovo pravo ostvaruju na osnovu supruga stradalog kao civila, koji je ujedno bio i glavni hranitelj porodice.

44 Odgovor Ministarstva za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja na zahtev FHP-a za pristup informacijama od javnog značaja od 3. februara 2016. godine, broj 07-00-00088/2016-15.

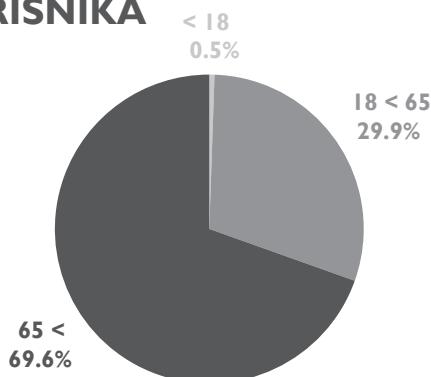
POLNA STRUKTURA KORISNIKA



30

Prema dostupnim podacima o uzrastu korisnika prava iz Zakona, najmanje je korisnika mlađih od 18 godina – samo 0,5% (4 korisnika), korisnika starosti između 18 i 65 godina ima oko 30% (221 korisnika), dok su **najbrojniji korisnici stariji od 65 godina, kojih ima blizu 70%** (514 korisnika).

STAROSNA STRUKTURA KORISNIKA



Kod ovako izložene starosne strukture treba imati u vidu da se ne radi samo o žrtvama ratova 1990-ih, već i o korisnicima koji su pravo ostvarili u skladu sa ranijim propisima i na osnovu telesnog oštećenja zadobijenog u Drugom svetskom ratu ili od zaostalog ratnog materijala u posleratnom periodu. U svakom slučaju, evidentno je da se radi o sve starijoj populaciji, što indikuje da novčana davanja ne bi trebalo da budu jedini vid podrške, već da bi ih trebalo komplementirati sa drugim uslugama socijalne zaštite, specijalizovanim za starije osobe sa invaliditetom, radi maksimalnog suzbijanja njihove izolovanosti u društvu.

3 Postupak za ostvarivanje prava

Postupak za sticanje statusa civilnog invalida rata odnosno člana porodice civilne žrtve rata je po svojoj prirodi upravni postupak. Kako sam postupak nije posebno uređen Zakonom o pravima civilnih invalida rata, na njega se primenjuju pravila opšteg upravnog postupka.

Zahtev se podnosi prvostepenom opštinskom organu u mestu prebivališta podnosioca. Za zahtev ne postoji posebna propisana forma.

Jedan od ključnih problema za podnosioce predstavlja dostavljanje neophodne dokumentacije. Pored toga što se u Zakonu izričito zahteva da medicinska dokumentacija o okolnostima zadobijene povrede ili rane mora biti iz vremena kada je ona nastala, najobičnija dokumentacija se u praksi traži radi priznavanja prava na mesečno novčano primanje. Pojedine opštine na svojim oglašnim tablama i internet stranama drže spisak od najmanje sedam ili osam različitih uverenja i potvrda, kao što su:

- fotokopija lične karte;
- fotokopija uverenja o državljanstvu;
- uverenje o imovinskom stanju (Poreska uprava) iz mesta prebivališta i iz mesta prebivališta pre 17.08.1990;

- uverenje Republičkog geodetskog zavoda – Katastar nepokretnosti;
- uverenje Fonda PIO da podnositelj zahteva nije uživalac penzije;
- izvod za nezaposlene, Nacionalna služba za zapošljavanje;
- uverenje iz Agencije za privredne registre;
- ostala dokumentacija po potrebi.

Odlazak u najmanje šest različitih institucija radi pribavljanja navedenih potvrda predstavlja zaista veliku prepreku pravno neukoj stranci, pogotovo što se radi o osobama jako lošeg imovnog stanja. Pored toga, u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku, sve navedene evidencije se vode po službenoj dužnosti i organ uprave koji odlučuje u određenom upravnom postupku ima dužnost da ih sam pribavi.⁴⁵ U praksi, efikasno umrežavanje različitih državnih institucija tek treba da zaživi u punom kapacitetu.

32

Radi utvrđivanja stepena invaliditeta obavezan je pregled koji obavlja prvostepena lekarska komisija. Ovaj pregled takođe može predstavljati teret za stranku, jer iziskuje putovanje i dodatni trošak.

Prvostepeni organ je zakonom obavezan da po zahtevu doneše odluku u roku od 60 dana. Protiv odluke se izjavljuje žalba drugostepenom organu. Drugostepeni organ može žalbu odbiti kao neosnovanu, može je usvojiti i preinaciti prvostepeno rešenje, može usvojiti žalbu i predmet vratiti prvostepenom organu na ponovno rešavanje, ili može sam uzeti predmet u rešavanje.

Odluka drugostepenog organa konačna je i protiv nje se može voditi upravni spor.

45 Član 103 stav I Zakona o opštem upravnom postupku (*Sl. glasnik RS* br. 18/16).



zahtev

Ishodi pojedinačnih zahteva

Prema podacima dobijenim od 120 od ukupno 160 lokalnih samouprava, u dvadesetogodišnjem periodu od 1. januara 1997. godine (kada je počela primena Zakona o pravima civilnih invalida rata⁴⁶⁾ pa do 31. decembra 2016. godine, opštinske i gradske uprave u Srbiji primile su **423 zahteva za sticanje svojstva civilnog invalida rata (CIR)** i odgovarajuće priznanje prava na ličnu invalidninu. Od ovog broja, **263 zahteva je usvojeno, 137 zahteva je odbijeno, 18 zahteva je odbačeno**, I zahtev je još uvek u postupku, dok u 4 slučaja opštinski organi nisu uspeli da pruže podatke o ishodu postupka.

Procentualno izraženo, 62% zahteva je usvojeno, dok je 37% odbijeno ili odbačeno.

34



U svim slučajevima kada su odbijali zahteve za priznanje lične invalidnine, prvo stepeni organi su odbijanje obrazložili neispunjavanjem zakonom propisanih uslova. Kada se analiziraju razlozi zbog kojih podnositelj nije ispunio zakonske uslove, dobije se nekoliko najčešćih razloga, koji slikovito na pojedinačnim primerima ukazuju na loša zakonska rešenja na štetu civilnih žrtava.

46 Član 16 Zakona o pravima civilnih invalida rata (Sl. glasnik RS br. 52/96).

- U najviše situacija podnosiocu je odbijeno pravo na invalidninu jer je utvrđeno da njegov **stepen telesnog oštećenja ne dostiže minimalnih 50%**. Radi se, dakle, o invalidima VIII, IX i X grupe, kojima se pravo priznaje samo ako su bili vojna lica, što predstavlja diskriminaciju po osnovu ličnog svojstva.
- Skoro jednak broj zahteva odbijen je sa obrazloženjem da **podnositac nije priložio validne dokaze** koji bi potvrdili njegov status civilnog invalida rata, ili da **priložena medicinska dokumentacija nije potpuna, validna ili adekvatna**. Ovakva doneta rešenja proizlaze iz odredbe člana 12 Zakona o pravima civilnih invalida rata, prema kojoj se zahteva posedovanje medicinske dokumentacije iz vremena kada je povreda nastala. Iz razloga što je nepravično i ne-realno očekivati od civila zahvaćenog ratnim dešavanjima da, ako uopšte ima pristup organizovanoj i stručnoj medicinskoj pomoći, uspe da sačuva potpunu i adekvatnu dokumentaciju o lečenju ili dijagnozi, standardi u dokazivanju povreda bi morali da budu mnogo niže postavljeni prema žrtvi, posebno imajući u vidu da podnositac svakako mora proći pregled pred lekarskom komisijom.
- U nekoliko slučajeva konstatovano je da se ne radi o telesnom invalidu, već da **podnositac boluje od psihičkih i psihosomatskih bolesti**, koje u Zakonu nisu prepoznate. Zakonsko rešenje u potpunosti ignoriše činjenicu da mnogo veći broj žrtava rata trpi upravo ozbiljne i trajne psihičke posledice pretrpljenog nasilja.
- Nezanemarljiv broj zahteva odbijen je jer su **povrede zadobijene na teritoriji drugih republika bivše Jugoslavije**. Postavljanje ovog uslova koji nije propisan u Zakonu protivno je ustavnim odredbama o zabrani diskriminacije⁴⁷, o tumačenju odredbi o ljud-

⁴⁷ Član 21 stav 3 Ustava Republike Srbije (*Sl. glasnik RS* br. 98/06): „Zabranjena je svaka diskriminacija, neposredna ili posredna, po bilo kom osnovu, a naročito po osnovu rase, pola, nacionalne pripadnosti, društvenog porekla, rođenja, veroispovesti, političkog ili drugog uverenja, imovnog stanja, kulture, jezika, starosti i psihičkog ili fizičkog invaliditeta.”

skim pravima u korist njihovog unapređenja⁴⁸, te o pružanju usluga socijalne zaštite u skladu sa načelima socijalne pravde, humanizma i poštovanja ljudskog dostojanstva.⁴⁹ U nekoliko prvostepenih rešenja **podnositelj je odbijen jer nije državljanin Srbije**, a u jednom od tih slučajeva radilo se o **prognanom licu**. Nepriznavanje prava na invalidinu osobi koja ima boravište u Republici Srbiji, a nije stekla državljanstvo iz nekog razloga (više ne poseduje validne dokumente, ne želi da izgubi status izbeglice jer se nada povratku u zavičaj i sl.) takođe predstavlja kršenje zabrane diskriminacije i osnovnih načela pružanja socijalne zaštite.

- U jednom slučaju utvrđeno je da telesno oštećenje nije povezano sa ratnim događajem. Ne raspolažemo podacima, međutim, da li je takva ocena doneta na osnovu nedostatka dokaznih sredstava, kao i u drugim slučajevima, ili je prvostepeni organ pravilno činjenički ocenio sve raspoložive dokaze i doneo odbijajuću odluku.

Kada se radi o zahtevima koji su odbačeni, interesantno je da je glavni razlog za odbacivanje zahteva takođe bio nepostojanje dokumentacije koja bi dokazala svojstvo civilnog invalida rata, što govori da postoji neusaglašenost među prvostepenim organima da li neprilaganje validne dokumentacije predstavlja razlog za odbačaj iz procesnih razloga, ili neispunjavanje zakonom propisanih uslova kao osnov za odbijanje zahteva u meritumu. Jedan zahtev odbačen je zbog neneadležnosti organa, dok je jedan odbačen jer je prvostepeni organ utvrdio da povreda nije posledica zaostalog ratnog materijala (gde je, po raspoloživim podacima, trebalo pravilno da postupi i zahtev odbije, a ne da ga odbaci).

U istom periodu (1997-2016), prvostepenim organima podneto je ukupno **195 zahteva za priznanje prava na mesečno novčano primanje**

48 Član 18 stav 3 Ustava Republike Srbije (*Sl. glasnik RS* br. 98/06): „Odredbe o ljudskim i manjinskim pravima tumače se u korist unapređenja vrednosti demokratskog društva, saglasno važećim međunarodnim standardima ljudskih i manjinskih prava, kao i praksi međunarodnih institucija koje nadziru njihovo sprovođenje.“

49 Član 69 stav 1 Ustava Republike Srbije (*Sl. glasnik RS* br. 98/06).

(MNP), kojima je obuhvaćeno **210 osoba**.⁵⁰ Ovaj broj osoba obuhvata članove porodice umrlih civilnih invalida rata, kao i članove porodice poginule civilne žrtve rata.

Za **175 podnosiaca zahtev je usvojen, njih 33 je odbijeno**, I postupak je prekinut na zahtev stranke a I postupak se još uvek vodi. Izraženo u procentima, za više od četiri petine podnosiaca priznato je pravo na mesečno novčano primanje.



37

Pravo na mesečno novčano primanje poglavito nije priznato podnosiocima koji se prema postavljenim uslovima ne smatraju socijalno ugroženim: podnosič je u radnom odnosu ili ima druga primanja, nije materijalno neobezbeđen, ili ukupni prihodi domaćinstva ne padaju ispod propisanog cenzusa. Pored toga, odbijeni su podnosioci čiji su članovi porodice stradali kao civili van teritorije Srbije, ali i oni koji nisu mogli da pribave, po mišljenju prvostepenog organa, validne dokaze za svoj zahtev.

50 Jedan zahtev može istovremeno podneti više članova porodice jedne civilne žrtve rata ili jednog umrlog civilnog invalida rata. U tom slučaju se radi o sauživaocima, pa se osnovnom utvrđenom iznosu mesečnog novčanog primanja dodaje po 50% za svakog sauživaoca.

IV Usluge socijalne zaštite

Kao što je već izloženo, civilne žrtve rata u Srbiji nisu prepoznate kao posebna kategorija za koju treba razvijati specijalizovane i prilagođene usluge socijalne zaštite, niti su rađene aktivnosti u prepoznavanju postojanja posebnih potreba ili poteškoća sa kojima se ovi građani suočavaju.

U periodu od oktobra 2015. do marta 2016. godine sprovedeno je Mapiranje usluga socijalne zaštite u nadležnosti lokalnih samouprava u Republici Srbiji, u realizaciji Tima za socijalno uključivanje Vlade Republike Srbije, Republičkog zavoda za socijalnu zaštitu i Stalne konferencije gradova i opština. Izveštaj je objavljen u decembru 2016. godine i predstavlja presek usluga socijalne zaštite i kapacitete po opštinama u Srbiji. Korisnici usluga predstavljeni su po polu, uzrastu i pripadnosti urbanoj ili ruralnoj sredini. U izveštaju ne postoji nijedna mera ili preporuka koja bi se odnosila na civilne žrtve oružanih sukoba.

V Stambeno zbrinjavanje civilnih žrtava rata

U okviru primene Zakona o socijalnom stanovanju koji je važio od 2009. do 2015. godine, najveći broj lokalnih samouprava nije u datom periodu realizovao programe stambenog zbrinjavanja. Neke opštinske i gradske uprave iz različitih razloga nisu imale podatke o donetim rešenjima o socijalnom stanovanju.⁵¹

Prema raspoloživim podacima, u osam lokalnih samouprava, 47 stambenih jedinica dodeljeno je vojnim invalidima, a 50 stambenih jedinica alocirano je za članove porodica palih boraca ili članove porodica umrlih vojnih invalida. **Prema podacima kojima je raspolagao FHP, civilnim invalidima rata i članovima porodica civilnih žrtava rata nije dodeljen nijedan stan za socijalno stanovanje.**

51 Ovo se posebno odnosi na gradske opštine Beograda, jer je nadležnost za stambeno zbrinjavanje imala uprava Grada Beograda.

VI Prava civilnih žrtava u drugim državama bivše Jugoslavije

Ni u drugim državama nastalim na tlu bivše Jugoslavije položaj civilnih žrtava rata nije zadovoljavajući. Kao i u Srbiji, i u drugim bivšim jugoslovenskim republikama prava civilnih žrtava rata svrstana su u oblast socijalne zaštite, pa su neka od njih uslovljena lošim materijalnim položajem pojedinca. Iz zakonskih rešenja i nivoa predviđenih prava prepoznaće se zanemarivanje civilnih žrtava u odnosu na vojne invalide i porodice poginulih boraca. S druge strane, primetan je donekle širi obim prava i usluga, a prisutni su i iskoraci u priznavanju pojedinih posebnih kategorija žrtava, čime je uzeta u obzir njihova brojnost i specifičnost njihovog položaja. U ovom delu će biti prikazani pravni režimi u tri države najviše zahvaćene ratnim dešavanjima – Hrvatskoj, Bosni i Hercegovini (na državnom i entitetskim nivoima) i na Kosovu.

40

Hrvatska

Prava civilnih žrtava u Hrvatskoj uređena su **Zakonom o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata**. Ovaj zakon prepoznaće kategoriju civilnog invalida rata, kao osobe čiji je organizam oštećen najmanje 20% zbog rane ili povrede u vezi sa ratnim događajima, diverzantskim, terorističkim akcijama, dejstvima Jugoslovenske narodne armije (od 17. avgusta 1990. godine) ili od eksplozije zaostalog ratnog materijala.⁵² Za razliku od zakona u Srbiji, svojstvo civilnog invalida rata se može ostvariti i usled oštećenja organizma za najmanje 60% zbog bolesti, a bolest je posledica zlostavljanja odnosno lišenja slobode od strane terorista ili pripadnika Jugoslovenske narodne armije (od 17. avgusta 1990. godine).⁵³

⁵² Član 8 stav 1 Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata (*Narodne novine* br. 33/92, 57/92, 77/92, 27/93, 58/93, 02/94, 76/94, 108/95, 108/96, 82/01, 13/03 i 148/13).

⁵³ Član 8 stav 2 Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata (*Narodne novine* br. 33/92, 57/92, 77/92, 27/93, 58/93, 02/94, 76/94, 108/95, 108/96, 82/01, 13/03 i 148/13).

Prava po Zakonu mogu ostvariti članovi porodice osoba koje su poginule, umrle ili nestale pod istim okolnostima.⁵⁴ Zakon, dakle, obuhvata i nestale osobe, bez potrebe za prethodnim proglašavanjem nestalog člana porodice za umrlog.

Budući da je kao ključna okolnost u Zakonu navedena povreda, odnosno pogibija „u vezi sa ratnim događajima”, bez primarnog određivanja ko je prouzrokovao povredu, odnosno pogibiju, ne postoji diskriminacija na osnovu nacionalne pripadnosti podnositelaca. S druge strane, Zakon izričito zabranjuje sticanje prava osobama koje su bile pripadnici, pomagači ili saradnici neprijateljskih vojnih i paravojnih formacija, ili su osuđene zbog ugrožavanja ustavnog poretku i bezbednosti Republike Hrvatske.⁵⁵ Najzad, kako se radi o pravima iz domena socijalne zaštite, mogu ih uživati samo osobe koje trajno borave na teritoriji Hrvatske, a ne i izbeglice iz ove zemlje.

Opseg prava dostupan civilnim žrtvama širi je nego u Srbiji i obuhvata osobnu invalidinu, porodičnu invalidinu, opskrbinu (novčano primanje), besplatne udžbenike za decu poginulih civilnih žrtava, ortopedski dodatak, prednost pri upisu u obrazovne ustanove, dodatak za negu i pomoć druge osobe, profesionalnu rehabilitaciju, banjsko i klimatsko lečenje i pomoći u troškovima lečenja i nabavci ortopedskih pomagala. U praksi, znatan broj podnositelaca zahteva po hrvatskom zakonu morao je da potraži neki vid pravne pomoći, a kao razlozi za neuspeh u ostvarivanju nekog prava navode se nepostojanje osnova po kom bi se ostvarilo pravo, ili neposedovanje potrebne dokumentacije radi dokazivanja okolnosti povrede, odnosno pogibije.⁵⁶

⁵⁴ Član 12 Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata (*Narodne novine* br. 33/92, 57/92, 77/92, 27/93, 58/93, 02/94, 76/94, 108/95, 108/96, 82/01, 13/03 i 148/13).

⁵⁵ Član 9 Zakona o zaštiti vojnih i civilnih invalida rata (*Narodne novine* br. 33/92, 57/92, 77/92, 27/93, 58/93, 02/94, 76/94, 108/95, 108/96, 82/01, 13/03 i 148/13).

⁵⁶ Documenta – Centar za suočavanje s prošlošću, *Pravo civilnih žrtava rata u Hrvatskoj na reparacije*, 2014, str. 37–38.

Zakon o pravima žrtava seksualnog nasilja

Poseban zakon donet je u Hrvatskoj juna 2015. godine i njime se priznaju status i prava osobama koje su preživele seksualno nasilje u periodu od 5. avgusta 1990. do 30. juna 1996. godine, a u vezi sa ratom koji se odvijao na teritoriji Hrvatske.⁵⁷

Priznavanjem statusa, žrtva stiče pravo na jednokratnu novčanu naknadu u visini od 100.000 kuna (oko 12.200 evra), ili na uvećanu naknadu od 150.000 kuna (oko 18.400 evra) u slučajevima kada je seksualno nasilje za posledicu imalo prisilnu trudnoću, prisilno izazvan pobačaj, rođenje deteta, ili je seksualno nasilje izvršeno nad maloletnom osobom.⁵⁸ Pored jednokratne naknade i nezavisno od nje, ostvaruje se i mesečna naknada koja se utvrđuje zakonom o budžetu za svaku godinu.⁵⁹ Zakonom su predviđena i psihosocijalna, pravna i zdravstvena pomoć, medicinska rehabilitacija, lekarski sistematski pregled, obavezno i dopunsko zdravstveno osiguranje, smeštaj u ustanove za pružanje podrške i usluga braniteljsko-stradalničkoj populaciji i drugim osobama.⁶⁰

42

Za sprovođenje Zakona nadležno je Ministarstvo branitelja, a za odlučivanje o pojedinačnim zahtevima za sticanje statusa obrazovano je posebno Povjerenstvo, koje čini sedam članova i jednak broj zamenika. Članovi Povjerenstva su stručnjaci koji imaju iskustvo na području zaštite ljudskih prava⁶¹, a prvi sastav ovog tela činili su dva pravnika, dva psihologa, jedan specijalista psihijatrije, jedan specijalista infektologije i jedan specijalista ginekologije. Status i pripadajuća prava ostvaruju se u upravnom postupku, detaljnije uređenom Pravilnikom o uvjetima i načinu ostvarivanja statusa. Kao

⁵⁷ Član I Zakona o pravima žrtava seksualnog nasilja za vrijeme oružane agresije na Republiku Hrvatsku u Domovinskom ratu (*Narodne novine* br. 64/15).

⁵⁸ Član 25 Zakona o pravima žrtava seksualnog nasilja za vrijeme oružane agresije na Republiku Hrvatsku u Domovinskom ratu (*Narodne novine* br. 64/15).

⁵⁹ U 2016. godini, mesečna naknada je iznosila oko 328 evra.

⁶⁰ Član 15 Zakona o pravima žrtava seksualnog nasilja za vrijeme oružane agresije na Republiku Hrvatsku u Domovinskom ratu (*Narodne novine* br. 64/15).

⁶¹ Član 12 Zakona o pravima žrtava seksualnog nasilja za vrijeme oružane agresije na Republiku Hrvatsku u Domovinskom ratu (*Narodne novine* br. 64/15).

dokumenti dovoljni za dokazivanje pretrpljenog seksualnog nasilja prihvataju se pravnosnažne presude, izjave date nadležnim organima (tužilaštvu), izjave date u prethodnim postupcima, a mogu se priložiti i drugi sekundarni dokazi (logoraška potvrda, izjave date drugim osobama i organizacijama, novinski članci i sl.) radi utvrđivanja okolnosti slučaja. Postupak u proseku traje dva meseca.

U prvih šest meseci primene Zakona podneto je 146 zahteva, od kojih je 90 rešeno i to 76 pozitivno, dok je 13 odbijeno, a u jednom slučaju postupak je prekinut zbog smrti stranke. Oko 80% razmatranih zahteva odnosilo se na višestruka silovanja – od strane više ili od strane jednog počinjocu.⁶² Značajan broj zahteva od samog početka primene Zakona rezultat je naprednih rešenja sadržanih u njemu, kao i postupka koji ne postavlja preveliki teret dokazivanja na žrtve. Donošenje Zakona ohrabrilo je izvestan broj žrtava seksualnog nasilja, inače stigmatizovanih u društvu, da se obrati za novčanu naknadu i druge oblike podrške, a ujedno je i uvećan broj krivičnih prijava nadležnim tužilaštvima. Kao glavni nedostatak zakonskog rešenja navodi se da su Zakonom obuhvaćene samo osobe koje su u trenutku pretrpljenog seksualnog nasilja imale prijavljeno prebivalište na teritoriji Republike Hrvatske, što isključuje sve žrtve koje su ranije živele u nekoj od drugih republika bivše države, a danas žive u Hrvatskoj.

Uspešan rad na primeni ovog zakona potencijalno je ugrožen odlukom nadležnog ministra u septembru 2016. godine, kada je smenjeno šest članova i članica Povjerenstva, koji se inače biraju putem javnog poziva na mandat od četiri godine.⁶³

62 Podaci članice Povjerenstva dati na regionalnom predstavljanju Smernica Generalnog sekretara UN o reparacijama za žrtve seksualnog nasilja, u organizaciji UNWWomen, Jahorina, 9–11. jun 2016.

63 Izjava Ženske mreže Hrvatske, Zagreb, 8. septembar 2016. godine.

Bosna i Hercegovina

Složenost državnog uređenja Bosne i Hercegovine, kao posledica mirovnog sporazuma, uslovila je da se funkcije države na najvišem nivou (BiH) obavljaju u veoma ograničenim oblastima. Većina pitanja uređuje se na nivou dva entiteta (Federacija BiH i Republika Srpska) i jednog distrikta (Brčko), a složenosti treba pridodati podelu nadležnosti među kantonima u entitetu Federacije BiH.

Takva situacija utiče i na kompenzaciju žrtava rata 1992–1995, koja varira u dostupnosti pojedinim kategorijama žrtava, kao i u iznosu, u zavisnosti od mesta prebivališta. Uz sve razlike, osnovna karakteristika je da zakonom predviđene kompenzacije ne pripadaju svim kategorijama žrtava, a zajedničko svim zakonskim oblicima kompenzacije je to da se podvode pod socijalnu pomoć, koja je po pravilu uslovljena lošim imovinskim stanjem žrtve.

44

Zakon o nestalim osobama

Zakon koji se odnosi na porodice nestalih osoba jedini je pravni akt koji postoji na državnom nivou BiH. Kako se više od 9.000 osoba u BiH još uvek vodi kao nestalo⁶⁴, obezbeđivanje osnovnih prava predviđenih relevantnim međunarodnim dokumentima od ključne je važnosti.

Prema ovom Zakonu, nestalim osobama smatraju se civili i borci koji su nestali tokom oružanih sukoba u BiH u periodu od 30. aprila 1991. do 14. februara 1996. godine.⁶⁵ Uslovi koji moraju biti kumulativno ispunjeni da bi se osoba smatrala nestalom po ovom Zakonu su da porodica nema nikakvih vesti o nestalom članu, da je nestanak prijavljen i da o sudbini nestale osobe ne postoje pouzdane informacije. Članovi porodice nestale osobe su deca rođena u braku ili van braka, usvojeno dete, pastorče koje je nestala osoba izdržavala, bračni ili vanbračni partner, roditelj (uključujući očuha i mačehu),

64 Međunarodna komisija za nestale osobe, *Bosna i Hercegovina – Osobe nestale uslijed oružanih sukoba tokom 1990-ih: pregled stanja*, Sarajevo, 2014.

65 Član 2 stav I Zakona o nestalim osobama (*Sl. glasnik BiH*, godina VIII, br. 50).

usvojitelj, rođeni brat i sestra koje je nestala osoba izdržavala.⁶⁶ Uslov za ostvarivanje prava članova porodice nestale osobe je da su članovi porodice živeli u zajedničkom domaćinstvu sa nestalom osobom, bili ekonomski zavisni i da imaju potrebu za izdržavanjem.⁶⁷ Članovima porodice nestale osobe Zakonom se garantuju pravo na novčanu pomoć, pravo na privremeno upravljanje imovinom nestale osobe, troškovi sahrane-ukopa, prioritet u zapošljavanju i školovanju dece, besplatna zdravstvena zaštita, obeležavanje mesta ukopa i iskopavanja i pravo na finansijsku pomoć udruženjima porodica nestalih osoba.

Dve glavne institucije čije formiranje je predviđeno jesu Institut za nestale osobe BiH i Fond za pomoć porodicama nestalih. Dok je Institut zaživeo 2008. godine⁶⁸, Fond do danas nije osnovan.

Donošenje Zakona pratili su i odgovarajući priručnici sa praktičnim informacijama za porodice, koje su objavili Ministarstvo za ljudska prava i izbeglice i Međunarodna komisija za nestale osobe.

Federacija BiH

Na nivou Federacije BiH osnovna prava civilnih žrtava rata propisana su **Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica sa djecom**. U Federaciji BiH civilnim žrtvama rata se smatraju osobe kod kojih je nastupilo telesno oštećenje organizma od najmanje 60% zbog rane, povrede ili ozlede, ali i od bolesti nastale usled zlostavljanja, lišenja slobode, nezakonitog kažnjavanja, protivpravnog lišenja slobode, boravka u zatvoru, koncentracionom logoru, prinudnog rada u toku ratnog stanja ili neposredne ratne opasnosti. Civilna žrtva je i osoba koja je poginula, umrla ili nestala pod istim okolnostima.⁶⁹

⁶⁶ Član 2 stav 2 Zakona o nestalim osobama (*Sl. glasnik BiH*, godina VIII, br. 50).

⁶⁷ Član 11 Zakona o nestalim osobama (*Sl. glasnik BiH*, godina VIII, br. 50).

⁶⁸ Suosnivači Instituta za nestale osobe su Vijeće ministara BiH i Međunarodna komisija za nestale osobe.

⁶⁹ Član 54 Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica sa djecom (*Sl. novine Federacije BiH* br. 36/99, 54/04, 39/06 i 14/09).

Civilne žrtve rata mogu ostvariti sledeća prava: osobnu invalidninu, dodatak za negu i podršku od strane druge osobe, ortopedski dodatak, porodičnu invalidninu, dodatak na decu, podršku u troškovima lečenja i nabavci ortopedskih pomagala, sposobljavanje za rad (profesionalna rehabilitacija, pre-kvalifikacija i dokvalifikacija), prioritetno zapošljavanje.⁷⁰ Lična invalidnina iznosi 70% propisane invalidnine vojnog invalida.⁷¹ Za porodičnu invalidninu postavlja se uslov da su članovi najuže porodice nesposobni za privređivanje.⁷² Prava iz oblasti rada (profesionalna rehabilitacija i prioritetno zapošljavanje), iako predviđena ovim zakonom, nikada nisu obezbeđena u praksi, jer nije došlo do odgovarajućih izmena i dopuna propisa kojim se uređuje oblast rada i zapošljavanja.

U zakonu Federacije BiH civilnim žrtvama rata se smatraju osobe koje su preživele seksualno zlostavljanje i silovanje. Oko 800 žrtava ostvarilo je ovaj status i prima posebnu mesečnu naknadu koja je u 2016. godini iznosila 540 maraka (oko 260 eura), međutim od države ne dobija nikakve druge usluge rehabilitacije niti podrške.⁷³

46

Republika Srpska

Prema Zakonu Republike Srpske, civilnim žrtvama rata se smatraju osobe kod kojih je oštećenje organizma nastalo zlostavljanjem, silovanjem, zatočeništvom u koncentracionom logoru, internacijom, prinudnim radom, ranjavanjem ili povređivanjem usled kojeg je nastalo oštećenje organizma od najmanje 60 odsto.⁷⁴ Nestale osobe su ovim Zakonom izričito priznate kao

70 Član 58 Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica sa djecom (Sl. novine Federacije BiH br. 36/99, 54/04, 39/06 i 14/09).

71 Član 59 Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica sa djecom (Sl. novine Federacije BiH br. 36/99, 54/04, 39/06 i 14/09).

72 Član 63 Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodica sa djecom (Sl. novine Federacije BiH br. 36/99, 54/04, 39/06 i 14/09).

73 Podaci ministra rada i socijalne politike Federacije BiH dati na regionalnom predstavljanju Smernica Generalnog sekretara UN o reparacijama za žrtve seksualnog nasilja, u organizaciji UNWomen, Jahorina, 9–11 jun 2016.

74 Član 2 Zakona o pravima civilnih žrtava rata (Sl. glasnik Republike Srpske br. 25/93, 32/94, 37/07, 60/07, 111/09 i 118/09).

civilne žrtve rata.⁷⁵ Prava na zaštitu po ovom zakonu su: civilna i porodična invalidnina, dodatak za negu i pomoć drugog lica, dodatak člana porodice nesposobnog za rad, dodatna novčana pomoć, dodatak za samohranost, zdravstvena zaštita i profesionalna rehabilitacija.⁷⁶ Kao i u drugde u regionu, i u Republici Srpskoj su sva novčana davanja izuzev lične invalidnine i dodatka za negu i pomoć drugog lica uslovljena nemanjem prihoda ili redovnim prihodima koji su ispod propisanog cenzusa.

Zakon Republike Srpske odnosio se na sve slučajeve ranjavanja odnosno pogibije koji su se dogodili nakon 9. januara 1992. godine, pod uslovom da je podnositelj podneo zahtev u roku od pet godina od 7. januara 1994. godine ili od zadobijanja povrede ili smrти člana porodice. Ovaj rok je naknadno produžen do 31. decembra 2007. godine, nakon čega nije više bilo produženja roka, pa u ovom trenutku prava ostvaruju samo osobe koje su zahteve podnele do tog datuma. Ovo ozbiljno ograničenje će potencijalno biti otklonjeno najavljenim donošenjem novog zakona o pravima žrtava ratne torture.

Kosovo

Na Kosovu su prava civilnih žrtava rata i njihovih porodica uređena zajedno sa pravima drugih kategorija stanovništva nastalim u vezi sa ratom 1998–1999. godine. **Zakon br. 04/L-054 o statusu i pravima palih boraca, invalida, veterana, pripadnika Oslobodilačke vojske Kosova, civilnih žrtava rata i njihovih porodica** stupio je na snagu januara 2012. godine.

Zakonom br. 04/L-054 pružaju se određena prava „užoj porodici” civilne žrtve ili nestalog civila, koju čine suprug, supruga, deca, vanbračna i usvojena deca, roditelji, očuh, mačeha, pastorak, vanbračni suprug i vanbračna supruga. Zakon, međutim, pravi jasnu razliku između civilne žrtve rata kao poginule

⁷⁵ Član 3 Zakona o pravima civilnih žrtava rata (*Sl. glasnik Republike Srpske* br. 25/93, 32/94, 37/07, 60/07, 111/09 i 118/09).

⁷⁶ Član 8 Zakona o pravima civilnih žrtava rata (*Sl. glasnik Republike Srpske* br. 25/93, 32/94, 37/07, 60/07, 111/09 i 118/09).

osobe i civila koji se i dalje vodi kao nestao. Tako se **civilnom žrtvom smatra osoba koja je ubijena, ili je ranjena od neprijateljskih snaga, a kasnije preminula, u periodu od 27.02.1998. do 20.06.1999**, kao i osoba koja je stradala od mina i drugih eksplozivnih sredstava zaostalih iz rata u roku od tri godine nakon završetka rata. **Nestalo civilno lice je prema Zakonu osoba čije je mesto nalaženja nepoznato članovima uže porodice, a koje je na osnovu pouzdane informacije nestalo u periodu između 01.01.1998. i 31.12.2000**, kao posledica rata na Kosovu. Već samo određivanje različitih vremenskih okvira, u zavisnosti od proste činjenice da li je telo žrtve pronađeno ili nije, nedosledno je i može dovesti do nepravedne situacije, jer se jedna porodica žrtve može, u slučaju pronalaska tela stradalog člana, zadesiti u obe pravne situacije i samim tim izgubiti stečeno pravo.⁷⁷

48 Slično zakonu u Srbiji, i ove definicije civilnih žrtava dovode do diskriminisanosti, pre svega na nacionalnoj osnovi. Naime, nedefinisanost termina „neprijateljske snage” može u praksi dovesti do proizvoljnog tumačenja, a uzevši u obzir kontekst sukoba, nije isključeno da će se u praksi prvenstveno misliti samo na srpske i jugoslovenske snage. Time bi većina Srba, koji su bili žrtve pripadnika Oslobodilačke vojske Kosova (OVK), bila isključena iz Zakona. Dalje, postavljanje vremenskog okvira na 20. jun 1999. godine, kao formalnog datuma prestanka oružanog sukoba na Kosovu, takođe ima diskriminoran efekat prema nealbanskim žrtvama, kada se ima u vidu da je preko 50% civilnih žrtava među srpskim stanovništvom stradalo nakon juna 1999. godine.⁷⁸ S druge strane, Zakon ne uslovjava sticanje prava na novčanu naknadu proglašenjem nestalog člana porodice za umrlog, pa prema raspoloživim podacima, više desetina srpskih porodica koje žive na Kosovu ostvaruje ovo pravo.

Opšti nalazi u praćenju Zakona br. 04/L-054 je da se on ne sprovodi dosledno, da je primena često proizvoljna, usled neobaveštenosti i nedovoljne

77 Fond za humanitarno pravo Kosovo, *Ratno obeštećenje civilnim žrtvama: Kakav pristup imaju zajednice?*, Priština, 2016, str. 50.

78 Ibid.

kompetentnosti službenika u državnoj i lokalnoj upravi, kao i da nema dovoljno dostupnih informacija o primeni Zakona, niti dovoljno koordinacije između nadležnih službi. Konstatuje se i nedostatak psihosocijalne podrške žrtvama, za kojom postoji značajna potreba.⁷⁹

Zakon br. 04/L-054 dopunjjen je 2014. godine i takođe obuhvata i žrtve seksualnog nasilja počinjenog za vreme rata na Kosovu. Žrtvama seksualnog nasilja smatraju se osobe koje su seksualno zlostavljane i silovane u periodu od 27.02.1998. do 20.06.1999. godine.⁸⁰ Kao i u slučaju civilnih žrtava, i ovde je vremenski period diskriminoran, jer ne obuhvata nijedan slučaj koji se dogodio nakon juna 1999. godine.

O zahtevima za priznavanje statusa trebalo bi da odlučuje posebna devetočlana komisija koju imenuje Vlada Kosova. Zahtevi će se podnosi preko sekretarijata koji pruža tehničku podršku radu Komisije, u Prištini ili u pet regionalnih centara na Kosovu, ali će moći da se podnose i preko licenciranih nevladinih organizacija koje pružaju pomoć i podršku žrtvama seksualnog nasilja u ratu. Posebno će se voditi računa o poverljivosti postupka i zaštiti identiteta podnositelja, zbog vrlo konzervativnih stavova u kosovskom društvu i radi izbegavanja stigmatizacije ove kategorije žrtava. Tako bi se na rešenjima o priznavanju statusa trebalo navoditi da se radi samo o civilnoj žrtvi. Period za podnošenje zahteva oroden je na pet godina.⁸¹

U trenutku objavljivanja ovog izveštaja, Komisija za odlučivanje o zahtevima za sticanje statusa žrtve seksualnog nasilja u ratu nije formirana, pa u ovom delu Zakon još uvek nema efektivnu primenu.

⁷⁹ Centar za istraživanje, dokumentovanje i publikovanje, *Izveštaj o zakonu – nadgledanje zakona br. 4/L-054*, Priština, 2014, str. 140–141.

⁸⁰ Član 3 stav 2 Zakona br. 04/L-054 o statusu i pravima palih boraca, invalida, veterana, pripadnika Oslobođilačke vojske Kosova, žrtvama seksualnog nasilja, civilnih žrtava rata i njihovih porodica (Sl. list Republike Kosova br. 26, 23. april 2014.).

⁸¹ Podaci predstavnice kosovskog ministarstva nadležnog za socijalna pitanja dati na regionalnom predstavljanju Smernica Generalnog sekretara UN o reparacijama za žrtve seksualnog nasilja, u organizaciji UNWomen, Jahorina, 9–11. jun 2016.

VII Standardi Evropske unije u vezi sa pravima žrtava

50

Evropska unija, kao nadnacionalna organizacija, regulisala je svojim aktima pojedina prava žrtava krivičnih dela, iako primarna nadležnost u uređivanju procesnog položaja žrtava i dalje pripada pojedinim državama članicama. Glavni razlog za donošenje propisa na nivou EU jeste harmonizovanje prava i položaja žrtava teških krivičnih dela u svim zemljama Unije, budući da jedinstveni prostor kretanja ljudi dovodi do učestalijih situacija krivičnog dela u jednoj državi članici koje pogađa žrtvu iz druge države (tzv. prekogranične situacije). Cilj propisa je da uspostave *minimalne standarde za žrtve*, koji se moraju primeniti u svim članicama, sa ostavljenom slobodom da neke države uspostave i naprednije standarde ukoliko to žele.⁸² Ovi standardi formulisani su dvema direktivama, što znači da se oni ne primenjuju neposredno, već su države članice dužne da svoje unutrašnje zakonodavstvo usklade kako bi direktive bile u potpunosti primenjene. To je od velike važnosti i za Srbiju, kao zemlju u procesu pristupanja EU, koja mora uskladiti svoje zakone i druge propise sa ovim direktivama do trenutka pristupanja u članstvo. U tom smislu, pojedine aktivnosti na usklađivanju izložene su u Akcionom planu Vlade Srbije za Poglavlje 23 pristupnih pregovora (pravosuđe i osnovna prava).

Pojam žrtve u pravu EU

Prema propisima EU u ovoj oblasti, pod „žrtvom” se podrazumeva

fizičko lice koje je pretrpelo štetu, uključujući fizičku, mentalnu ili emocionalnu štetu ili ekonomski gubitak koji su direktno prouzrokovani krivičnim delom, ali i

82 Član 17 Direktive Saveta 2004/80/EZ od 29. aprila 2004. godine o kompenzaciji žrtvama krivičnih dela.

članovi porodice lica čija je smrt neposredno prouzrokovana krivičnim delom i koji su pretrpeli štetu kao rezultat smrti tog lica. Među članove porodice spadaju *sупружник, лице са којим је јртва живела у посвећеној intimnoј вези, у zajедničком домаћинству и на стабилној и trajној осnovи, сродници у правој линији, браћа и сестре и издрžавана лице јртве.*⁸³

Definicija žrtve iz prava EU oslikava šire međunarodne standarde u pogledu zaštite žrtava krivičnih dela i kršenja ljudskih prava, obuhvatajući različite oblike pretrpljene štete, ali i različit krug osoba koje mogu trpeti štetu. S druge strane, u krivičnom zakonodavstvu Srbije danas ne postoji čak ni termin „žrtva”, već se govori o „**оштећеном**” u krivičnom postupku, koji je uže definisan.⁸⁴ U prvom delu ovog izveštaja već je prikazana i analizirana definicija civilne žrtve rata, sadržana u pozitivnom zakonodavstvu iz oblasti boračko-invalidske zaštite, sa svim svojim nedostacima. Takođe je evidentno da je prema pravu EU krug članova porodice znatno širi od članova porodice predviđenih domaćim zakonom, te da se vodi računa o različitim emotivnim i socijalnim faktorima međuljudskih odnosa sa neposrednom žrtvom.

Direktiva o kompenzaciji žrtvama krivičnih dela

Direktiva Saveta 2004/80/EZ od 29. aprila 2004. o kompenzaciji žrtvama krivičnih dela usvojena je iz potrebe da žrtve kriminaliteta u Evropskoj uniji dobiju pravo na pravičnu i odgovarajuću kompenzaciju za povrede koje su pretrpele, bez obzira gde u EU je krivično delo izvršeno.

Kompenzacija na koju se odnosi ova direktiva nije predviđena za žrtve bilo kog krivičnog dela, već se radi o težim oblicima kriminaliteta koji pogadaju ličnost, telesni i psihički integritet žrtve, odnosno ostavljaju teške fizičke

⁸³ Član 2 stav I Direktive 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 25. oktobra 2012. kojom se uspostavljaju minimalni standardi u vezi sa pravima, podrškom i zaštitom žrtava krivičnih dela i kojom se zamenjuje Okvirna odluka Saveta 2001/220/PUP.

⁸⁴ Prema članu 2 stav I tačka 11) Zakonika o krivičnom postupku (*Službeni glasnik RS* br. 72/11, 101/11, 121/12, 32/13, 45/13 i 55/14), „*оштећени*” je lice čije je lično ili imovinsko pravo krivičnim delom povređeno ili ugroženo.

povrede ili teško narušenje zdravlja žrtve. Sama direktiva upotrebljava termin *nasilna krivična dela izvršena s namerom*, iako ne nabraja pojedinačno koja bi krivična dela bila obuhvaćena tim terminom, što je ostavljeno državama članicama da preciziraju.⁸⁵ Ipak, sasvim je jasno da se ratni zločini protiv civilnog stanovništva, kao i sva druga teža kršenja ljudskih prava u vezi sa oružanim sukobom (mučenje, seksualno nasilje, prisilni nestanak itd.) ubrajaju u ovu kategoriju nasilnih i namernih krivičnih dela.

Osnovna obaveza po ovoj direktivi je uspostavljanje kompenzacionog mehanizma na nacionalnom nivou, za sve one slučajeve gde žrtva nije mogla da ostvari pravičnu i odgovarajuću nadoknadu od neposrednog izvršioca krivičnog dela, bilo da je on nepoznat, nije dostupan organima gonjenja ili je lošeg materijalnog stanja. Uspostavljanje takvih mehanizama obavezuje sve članice EU i po **Evropskoj konvenciji iz 1983. o kompenzaciji žrtava nasilnih krivičnih dela**. Srbija je ovu konvenciju potpisala još 2010. godine, ali je do danas nije ratifikovala, te ona u odnosu na Srbiju nije stupila na snagu.

Odlučivanje o kompenzaciji poverava se jednom ili više organa u okviru svake države, a sam postupak mora biti što jednostavniji i pristupačniji žrtvi, te se sve administrativne formalnosti moraju svesti na minimum.⁸⁶ Pored toga, države moraju obezbediti da svi potencijalni podnosioci zahteva za kompenzaciju imaju pristup svim neophodnim informacijama kako bi im bilo omogućeno da podnesu zahtev⁸⁷, moraju izraditi i odgovarajući obrazac za podnošenje zahteva⁸⁸, ali i pružiti pomoć žrtvi prilikom podnošenja zahteva

85 Primera radi, hrvatski Zakon o novčanoj naknadi žrtvama kaznenih djela (*Narodne novine* br. 80/08 i 27/11), kojim je transponovana navedena direktiva, pod ovim krivičnim delima podrazumeva krivično delo izvršeno s namerom uz primenu sile ili povredom polnog integriteta, kao i krivično delo dovođenja u opasnost života i imovine opšteopasnom radnjom ili sredstvom kojim je prouzrokovana smrt, teška telesna ozleda ili teško narušenje zdravlja jedne ili više osoba, a propisano je krivičnim zakonom kao teži oblik osnovnog krivičnog dela počinjenog s namerom (član 5 stav 3).

86 Član 3 stav 3 Direktive Saveta 2004/80/EZ od 29. aprila 2004. godine o kompenzaciji žrtvama krivičnih dela.

87 Član 4 Direktive Saveta 2004/80/EZ od 29. aprila 2004. godine o kompenzaciji žrtvama krivičnih dela.

88 Član 5 stav 1 Direktive Saveta 2004/80/EZ od 29. aprila 2004. godine o kompenzaciji žrtvama krivičnih dela.

i pribavljanja neophodne dokumentacije.⁸⁹ Direktiva predviđa pravo žrtve da zahtev podnese u svojoj zemlji prebivališta i u slučaju da se krivično delo dogodilo u drugoj državi članici, te članice obavezuje na saradnju prilikom prosleđivanja zahteva.

Države članice su ovu direktivu transponovale⁹⁰ na različite načine, najčešće izmenama i dopunama postojećih zakona, dok su neke članice upravo radi usklađivanja sa direktivom donele posebne zakone o kompenzaciji za žrtve ovih krivičnih dela (Belgija, Bugarska, Češka, Hrvatska, Slovenija, Slovačka).

Direktiva o pravima, podršci i zaštiti žrtava krivičnih dela

Direktiva 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 25. oktobra 2012. godine kojom se uspostavljaju minimalni standardi u vezi sa pravima, podrškom i zaštitom žrtava krivičnih dela, usvojena 2012. godine, zamenila je ranije važeću Okvirnu odluku Saveta iz 2001. godine i definisala mnogo veći krug prava koja se moraju garantovati žrtvi krivičnog dela, i to od prvog kontakta sa nadležnim organom, čak i pre formalnog pokretanja krivičnog postupka, pa i nakon okončanja krivičnog postupka.

Pored niza ovlašćenja propisanih u okviru samog krivičnog postupka (kao što su pravo na informisanost o toku slučaja, pravo na prevodioca, na izjavljivanje pritužbe, na saslušanje i iznošenje dokaza, na prigovor protiv odluke o odustanku gonjenja), žrtvi se mora obezbediti i pravna pomoć tamo gde je neophodno⁹¹, kao i poštovanje njene privatnosti i ličnog integriteta.⁹² Države su takođe dužne da izvrše blagovremenu i individualnu procenu za svaku

⁸⁹ Član 5 stav 2 Direktive Saveta 2004/80/EZ od 29. aprila 2004. godine o kompenzaciji žrtvama krivičnih dela.

⁹⁰ Transponovanje podrazumeva niz mera, pre svega izmene i dopune zakona i drugih propisa, koje je država članica dužna da preduzme radi primene direktive EU.

⁹¹ Član 13 Direktive 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 25. oktobra 2012. kojom se uspostavljaju minimalni standardi u vezi sa pravima, podrškom i zaštitom žrtava krivičnih dela i kojom se zamenjuje Okvirna odluka Saveta 2001/220/PUP.

⁹² Član 21 Direktive 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 25. oktobra 2012. kojom se uspostavljaju minimalni standardi u vezi sa pravima, podrškom i zaštitom žrtava krivičnih dela i kojom se zamenjuje Okvirna odluka Saveta 2001/220/PUP.

žrtvu, kako bi se utvrdilo da li su potrebne specifične zaštitne ili druge mere, usled posebne ranjivosti ili izloženosti ponovnoj viktimizaciji. Ova procena mora uzeti u obzir lične karakteristike žrtve, vrstu ili prirodu zločina, kao i posebne okolnosti zločina. Takođe će se obratiti pažnja na žrtve koje su bile izložene znatnoj povredi usled krivičnog dela, ili ako je delo učinjeno sa diskriminatornom namerom u odnosu na njihove lične karakteristike. Samo procenjivanje će se izvesti uz učešće same žrtve i uz poštovanje njenih želja.⁹³

Direktivom se predviđa da svi nadležni službenici koji mogu doći u kontakt sa žrtvama, u prvom redu policijski službenici i pripadnici pravosuđa, moraju proći opštu i specijalizovanu obuku radi povećanja svesnosti o potrebljivim uslugama podrške različitih oblika – informacije, saveti, upućivanje na specijalističke usluge, emotivna i psihološka podrška, prevencija rizika i reviktimizacije.⁹⁴ Ove usluge mogu vršiti državne službe, ali i nevladine i druge organizacije, koje mogu biti organizovane na profesionalnoj ili volonterskoj osnovi. Na državama članicama je da uspostave najprikladniju mrežu ovih usluga, uključujući i nadležno telo kao glavnu kontaktnu tačku na raspolaganju žrtvama od trenutka kada se krivično delo dogodilo, pa do okončanja krivičnog postupka i nakon tога по потреби.⁹⁵

- 54** Najznačajnija obaveza iz direktive je da se žrtvama omogući informisanost o svim pravima od prve tačke kada stupe u kontakt sa nadležnim državnim organom. Žrtvama takođe mora biti omogućen pristup besplatnim i poverljivim uslugama podrške različitih oblika – informacije, saveti, upućivanje na specijalističke usluge, emotivna i psihološka podrška, prevencija rizika i reviktimizacije.⁹⁵ Ove usluge mogu vršiti državne službe, ali i nevladine i druge organizacije, koje mogu biti organizovane na profesionalnoj ili volonterskoj osnovi. Na državama članicama je da uspostave najprikladniju mrežu ovih usluga, uključujući i nadležno telo kao glavnu kontaktnu tačku na raspolaganju žrtvama od trenutka kada se krivično delo dogodilo, pa do okončanja krivičnog postupka i nakon тога по потреби.⁹⁶

93 Član 22 Direktive 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 25. oktobra 2012. kojom se uspostavljaju minimalni standardi u vezi sa pravima, podrškom i zaštitom žrtava krivičnih dela i kojom se zamenjuje Okvirna odluka Saveta 2001/220/PUP.

94 Član 25 Direktive 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 25. oktobra 2012. kojom se uspostavljaju minimalni standardi u vezi sa pravima, podrškom i zaštitom žrtava krivičnih dela i kojom se zamenjuje Okvirna odluka Saveta 2001/220/PUP.

95 Član 9 Direktive 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 25. oktobra 2012. kojom se uspostavljaju minimalni standardi u vezi sa pravima, podrškom i zaštitom žrtava krivičnih dela i kojom se zamenjuje Okvirna odluka Saveta 2001/220/PUP.

96 Član 8 Direktive 2012/29/EU Evropskog parlamenta i Saveta od 25. oktobra 2012. kojom se uspostavljaju minimalni standardi u vezi sa pravima, podrškom i zaštitom žrtava krivičnih dela i kojom se zamenjuje Okvirna odluka Saveta 2001/220/PUP.

Kao što je slučaj i sa prethodnom direktivom, i ova se može primeniti na različite načine na nacionalnom nivou, što ostavlja mogućnost državama da izaberu onaj sistem koji najviše odgovara pravnom i institucionalnom okviru u pojedinačnim zemljama. Mehanizam podrške žrtvama može se sastojati od mreže državnih službi, ali može i okupiti specijalizovane nevladine organizacije, koje će se finansirati iz državnog budžeta ili iz posebnog fonda alociranog za tu svrhu.

Usklađivanje Srbije sa direktivama EU

Republika Srbija je preuzela obavezu da do stupanja u članstvo EU razvije okruženje i sve neophodne elemente za garantovanje svih navedenih prava predviđenih dvema direktivama EU. U izveštaju nakon sprovedenog eksplanatornog i bilateralnog skrininga, koji su prethodili otvaranju Poglavlja 23 u pregovorima o pristupanju, navedeno je da minimalne standarde u vezi sa pravima, podrškom i zaštitom žrtava krivičnih dela treba sprovoditi u skladu sa Direktivom 2012/29/EU.⁹⁷

U Akcionom planu za Poglavlje 23, usvojenom na sednici Vlade u aprilu 2016. godine⁹⁸, devet pojedinačnih mera se odnosi na usklađivanje sa Direktivom o pravima, podršci i zaštiti žrtava. Sumirano, ispod su navedene aktivnosti, kao i stanje realizovanosti prema informacijama iz izveštaja o sprovođenju Akcionog plana iz jula 2017. godine:

97 Izveštaj o skriningu dostupan je na http://www.seio.gov.rs/upload/documents/skrining/izvestaj_pg_23_16.pdf (pristupljeno 8. avgusta 2017. godine).

98 Akcioni plan za Poglavlje 23, zajedno sa periodičnim izveštajima o sprovođenju, dostupan je na <http://www.mpravde.gov.rs/tekst/2986/pregovori-sa-eu.php> (pristupljeno 8. avgusta 2017. godine).

Broj aktivnosti	Opis aktivnosti	Status realizacije
I.4.4.5	Zakonske izmene u vezi sa promenom identiteta i zaštitom svedoka, kao i izrada Protokola o obaveznom informisanju žrtava	NIJE REALIZOVANO Republičko javno tužilaštvo je izradilo komunikacioni priručnik za svedoke i žrtve i novu brošuru o Službama za informisanje i podršku u okviru javnih tužilaštava. Zakonskih izmena, međutim, nije bilo.
3.7.1.16	Analiza usklađenosti normativnog okvira sa Direktivom 29/12/EU	DELIMIČNO REALIZOVANO Analiza je izrađena, ali još uvek nije dostupna javnosti jer je u toku tehnička redakcija teksta.
3.7.1.17	Izmena normativnog okvira u skladu sa sprovedenom analizom	NIJE REALIZOVANO
3.7.1.18	Kreiranje i distribuiranje brošure sa informacijama o pravima žrtava (pravna pomoć, psihološka podrška, zaštita itd.)	Planirano za III kvartal 2017.
3.7.1.19	Obuka sudija, tužilaca, sudske straže, advokata i policijskih službenika	NIJE REALIZOVANO Aktivnost će se sprovesti u okviru projekta IPA 2016.

3.7.1.20	Uspostavljanje mreže službi na nivou cele zemlje za podršku žrtvama, svedocima i oštećenima	NIJE REALIZOVANO Predstoji izrada Nacionalne strategije za unapređenje prava žrtava i pratećeg akcionog plana. Aplicirano je za podršku iz IPA fondova za uspostavljanje mreže usluga podrške širom zemlje.
3.7.1.21	Jače procesne garancije za žrtve ratnih zločina	NIJE REALIZOVANO Oformljena je radna grupa za izmenu Zakonika o krivičnom postupku, rad je u toku.
3.7.1.22	Potpisivanje memoranduma o saradnji sa organizacijama civilnog društva u cilju unapređenja usluga podrške žrtvama nasičnih krivičnih dela	DELIMIČNO REALIZOVANO Potpisani je memorandum sa Vikičimološkim društvom Srbije, kao prvi korak za uspostavljanje mreže organizacija koje pružaju pomoć i podršku žrtvama.
3.7.1.23	Izmena i dopuna zakonskog okvira u cilju usklađivanja sa pojmom žrtve u međunarodnim sporazumima o zaštiti ljudskih prava	NIJE REALIZOVANO Analiza usklađenosti zakonskog okvira je izrađena, ali još uvek nije dostupna javnosti jer je u toku tehnička redakcija teksta.

57

Iako će se Direktiva o pravima, podršci i zaštiti žrtava primenjivati, kada Srbija postane članica EU, za sva krivična dela u budućnosti, njen značaj je veliki i za žrtve krivičnih dela počinjenih u vezi sa oružanim sukobima iz 1990ih godina, naročito kada se ima u vidu da će ovi zločini biti procesuirani i u narednim godinama.

Pored toga, neizmerno je važno da se prilikom analiziranja i mapiranja postojećih kapaciteta službi za podršku ranjivim kategorijama stanovništva, a u sklopu izrade analize o izgledu i održivosti budućeg nacionalnog mehanizma

za žrtve krivičnih dela, kao i izrade strategije za unapređenje prava i položaja žrtava, uzmu u obzir i civilne žrtve rata, zbog specifičnosti krivičnih dela učinjenih prema njima, vremenske distance od pričinjene štete, kao i njihove marginalizovanosti u društvu.

VIII Zaključci i preporuke

Sistem zaštite i omogućavanja prava na reparacije za žrtve oružanih sukoba koje žive u Srbiji potrebno je unaprediti. Na to već godinama ukazuju udruženja žrtava i organizacije civilnog društva⁹⁹, ali i međunarodna tela zadužena za praćenje obaveza poštovanja ljudskih prava koje Srbija ima kao potpisnica relevantnih međunarodnih ugovora.¹⁰⁰ Najzad, ovaj problem je prepoznat i od strane institucija Evropske unije, kao jedna od komponenti u procesu izgradnje vladavine prava i poštovanja prava svih građana, neophodnih za punopravno članstvo u EU.¹⁰¹

Osnovni zaključci iz sprovedene analize FHP-a, ali i iz dugogodišnjih aktivnosti u zastupanju žrtava i zagovaranju njihovih prava, mogu se sumirati na sledeći način:

59

- Pravni i institucionalni okvir za civilne žrtve rata sadrži rešenja nasleđena iz bivše Jugoslavije i nije se ni u jednom aspektu prilagodio novim okolnostima nastalim 1990-ih godina.
- Postojeći pravni okvir diskriminiše nesrazmerno veliki broj civilnih žrtava, kojih je u Srbiji ukupno desetostruko više od postojećeg broja korisnika prava predviđenih zakonom.
- Postojeća prava civilnih žrtava su u potpunosti u sklopu sistema socijalne zaštite, što isključuje svako dovođenje u vezu prava žrtava

⁹⁹ Fond za humanitarno pravo, *Administrativne reparacije u Srbiji – analiza postojećeg zakonskog okvira*, Beograd, 13. jun 2013.

¹⁰⁰ Komitet za ljudska prava, *Zaključna zapožanja o trećem periodičnom izvešaju Srbije*, CCPR/C/SRB/CO/3, 10. april 2017, par 22–23; Pismo komesara za ljudska prava Saveta Evrope Nilsa Muižnieksa Aleksandru Vulinu, ministru za rad, zapošljavanje, boračka i socijalna pitanja Srbije, u vezi sa pitanjem reparacija žrtvama zločina za vreme rata, CommHR/NM/sf 041-2016, Strazbur, 12. septembar 2016; Komitet za prisilne nestanke, *Zaključna zapožanja o izveštaju koji je podnela Srbija u skladu sa članom 29 stav 1 Konvencije*, usvojena na 135. sastanku, 12. februar 2015, par. 23–26.

¹⁰¹ Rezolucija Evropskog parlamenta od 14. juna 2017. godine o Izveštaju Komisije za Srbiju (2016/2311(INI)), par. 21.

sa istinskim reparacijama za učinjena kršenja ljudskih prava. Postojeća prava su gotovo sva u formi novčanih davanja, koja su nedovoljna u odnosu na standard i troškove života. Ne postoji specijalizovane usluge socijalne zaštite, niti institucionalna podrška civilnim žrtvama rata u Srbiji.

- U postupcima za ostvarivanje svojih prava žrtvama nije omogućena pravna niti tehnička pomoć.
- Poslednjih nekoliko godina prisutna je tendencija reinterpretacije činjenica i događaja iz nedavne prošlosti, ponovnih glorifikacija ljudi i ideologija odgovornih za masovne zločine i patnju. Prisutni su pokušaji unapređenja statusa boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca, ali ne postoji takva volja kada se radi o civilima pogodjenim ratovima 1990-ih.

U skladu sa navedenim zaključcima, predlaže se nadležnim organima da što pre pristupe reformi ove oblasti: izmeštanjem pravnog režima za civilne žrtve iz domena klasične socijalne zaštite; izradom sveobuhvatnog i inkluzivnog rešenja za sve žrtve bez diskriminacije, zasnovanog na konsultacijama sa udruženjima žrtava i invalida rata u vezi sa njihovim najakutnijim potrebama, kao i na ponuđenim polaznim rešenjima civilnog društva¹⁰², koja su potekla iz dugogodišnjeg rada i ekspertize, kao i analiziranja međunarodnih standarda u poštovanju ljudskih prava.

Takođe, Republika Srbija treba što pre da pristupi ratifikaciji potpisane Evropske konvencije o kompenzaciji za žrtve krivičnih dela, da uspostavi efikasan sistem pružanja besplatne pravne pomoći, kao i da razvije efikasan mehanizam pružanja podrške i pomoći žrtvama teških krivičnih dela u skladu sa standardima Evropske unije, koji bi obuhvatio i civilne žrtve rata bez diskriminacije na osnovu ličnih svojstava ili pretrpljene povrede.

102 Saša Gajin (ur), *Model zakona o pravima civilnih žrtava povreda ljudskih prava u oružanim sukobima i u vezi sa oružanim sukobima u periodu od 1991. do 2001. godine*, Centar za unapređivanje pravnih studija i Fond za humanitarno pravo, Beograd, 2015.

Pravni i institucionalni okvir u Srbiji u pogledu prava i potreba civilnih žrtava rata

Prvo izdanje

Izdavač

Fond za humanitarno pravo

Dečanska 12, Beograd

www.hlc-rdc.org

Autor: Relja Radosavljević

Urednica: Milica Kostić

Lektor: Predrag Ivanović

Grafičko oblikovanje: Milica Dervišević

Tiraž: 200

Štamparija: Instant System, Beograd

ISBN 978-86-7932-086-5

© Fond za humanitarno pravo

CIP - Каталогизација у публикацији - Народна библиотека Србије, Београд

342.726-058.65(497.11)

341.384-058.65(497.11)"1991/1999"

РАДОСАВЉЕВИЋ, Реља, 1985-

Pravni i institucionalni okvir u Srbiji u pogledu prava i potreba
civilnih žrtava rata : izveštaj Fonda za humanitarno pravo / [Relja
Radosavljević]. - 1. izd. - Beograd : Fond za humanitarno pravo, 2017
(Beograd : Instant System). - 60 str. ; 24 cm

Podatak o autoru preuzet iz kolofona. - Tiraž 200. - Napomene i
bibliografske referencije uz tekst.

ISBN 978-86-7932-086-5

1. Фонд за хуманитарно право (Београд)

a) Жртве рата - Правна заштита - Србија b) Оружани сукоби - Југославија
- 1991-1999

COBISS.SR-ID 242075916

